

Algoritmen in IJsselstein

Op weg naar betere samenwerking tussen mens en machine



Rekenkamer IJsselstein
IJsselstein, oktober 2024

Colofon

© Rekenkamer IJsselstein, 2024
secretaris_rk_ijsselstein@raamwerk.nu

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamer IJsselstein uitgevoerd door:

Dialogic Innovatie & Interactie

Arthur Vankan (vankan@dialogic.nl)
Guido de Moor (demoor@dialogic.nl)

In opdracht van de **Rekenkamer IJsselstein**:

Rob Paulussen (voorzitter tot 1/10/2024)
Matthijs van den Berg (lid-rapporteur)
Tijmen Siermann
Margreet Windhorst (secretaris-onderzoeker)

Inhoudsopgave

I.	BESTUURLIJKE NOTA	4
1.	SAMENVATTING VAN DE NOTA VAN BEVINDINGEN	5
2.	KERNBOODSCHAP	6
3.	CONCLUSIES	6
4.	AANBEVELINGEN	7
5.	BESTUURLIJKE REACTIE	11
6.	NAWOORD VAN DE REKENKAMER	13
II.	NOTA VAN BEVINDINGEN	14

I. Bestuurlijke nota

1. Samenvatting van de Nota van Bevindingen

Het onderzoek is bedoeld om de gemeente bewust te maken van de risico's van het gebruik van algoritmen en een goede en verantwoorde toepassing van algoritmen door de gemeente te bevorderen. Met het oog daarop formuleerde de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen:

1. Waar en waarvoor worden door of namens de gemeente algoritmen ingezet?
2. In hoeverre overziet de gemeente wat de inzet van algoritmen voor gevolgen heeft voor personen en bedrijven die daarmee te maken krijgen?
3. Wat doet de gemeente om de kansen die het inzetten van algoritmen biedt te benutten en de risico's bij de inzet van algoritmen te beheersen?

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente nog weinig algoritmen inzet. In de onderzochte teams (Civiel en Vastgoed, Ruimte en Projecten, Samenleving en Sociaal Domein) en gemeenschappelijke regelingen (Belasting Samenwerking Rivierenland (BSR), Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU) en Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)) zijn in totaal vier actieve algoritmen aangetroffen die voor en/of namens de gemeente IJsselstein ingezet worden:

- Verbeteren verkeerdoorstroom fietsers en voetgangers (Team Ruimte en Projecten + Vialis)
- Vroegsignalering betaalachterstanden (Team Sociaal domein + WIL)
- Prioriteren energiecontroles (ODRU)
- Aanwijzen belastingplichtigen (BSR)

Dit zijn relatief eenvoudige algoritmen waarin menselijke expertise is vertaald naar beslisregels die de computer kan uitvoeren. Deze beslisregels zijn veelal binnen de organisatie opgesteld. Zodoende heeft de gemeente veel zicht en grip op de totstandkoming van het algoritme.

Het vormgeven van de inzet van deze algoritmen gebeurt 'op de werkvloer' door medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering. Er is geen sprake van processen en procedures die richting geven aan (beslissingen over) de inzet van algoritmen. Dat betekent dat er op dit gebied niet of nauwelijks sprake is van bestuurlijke en beleidsmatige sturing. De bij de onderzochte casussen betrokken professionals gaan weloverwogen om met deze algoritmen.

De huidige inzet van enkele laagcomplexe algoritmen lijkt verantwoord te gebeuren. Maar de gemeente is nog niet klaar voor een effectieve en verantwoorde inzet van complexere algoritmen. Het gaat dan met name om 'machine learning' algoritmen, die als het ware zelfstandig leren op basis van de data die ze te verwerken krijgen. De gemeente beschikt niet over de hiervoor benodigde kennis en kunde op het gebied van machine learning, data science en/of kunstmatige intelligentie. Ook zijn er geen gemeentelijke beleidskaders die de ambities en 'spelregels' op het gebied van algoritmen beschrijven. Dit betekent dat de gemeente nu:

- geen machine learning algoritmen kan ontwikkelen;
- machine learning algoritmen niet of nauwelijks op een verantwoorde manier kan inzetten;
- niet in staat is om alle risico's te herkennen als een externe partij zoals een GR of een leverancier zo'n algoritme voor en/of namens de gemeente ontwikkelt of inzet.

De ontwikkelingen op het gebied van algoritmen gaan hard. Zowel de kansen als de risico's van de inzet van algoritmen nemen snel toe. Het is dan ook van belang dat de gemeente bepaalt wat ze met algoritmes wil en dat ze de maatregelen en voorzieningen treft om algoritmes effectief en verantwoord in te kunnen zetten. Zelfs als de gemeente zou besluiten dat ze niet

actief wil inzetten op het gebruik van algoritmen, zijn er maatregelen en voorzieningen nodig om goed te kunnen reageren op de te verwachten toename van algoritmen die van buitenaf de organisatie 'insluipen' via standaard software en/of via verbonden partijen en leveranciers die taken en opdrachten voor de gemeente uitvoeren.

2. Kernboodschap

De huidige inzet van algoritmen door of in opdracht van de gemeente IJsselstein lijkt beperkt. Omdat het vooralsnog alleen gaat om eenvoudige algoritmen die geen gebruik maken van machine learning, lijkt het risico van negatieve impact momenteel beperkt.

Het bewustzijns- en kennisniveau binnen de gemeente ten aanzien van algoritmen is laag. Er is geen gemeentelijk beleid op het gebied van algoritmen. Gelet op zowel kansen als risico's is beleid nodig. Om te beginnen een visie die doel en richting geeft, en vervolgens 'spelregels' die houvast geven voor de omgang met algoritmen, ook als die worden ingezet door gemeenschappelijke regelingen en externe partners. Vervolgens is het belangrijk om een strategie te ontwikkelen om de visie te kunnen realiseren. Deze moet in ieder geval gericht zijn op bewustwording van de gehele organisatie, het motiveren en stimuleren van medewerkers, en het faciliteren van verantwoorde toepassing van algoritmen.

3. Conclusies

De rekenkamer concludeert uit de bevindingen van het onderzoek het volgende:

1. **De gemeente IJsselstein heeft geen volledig overzicht** van de algoritmen die door en namens de gemeente worden toegepast. Daardoor is er ook geen volledig inzicht in de risico's die daarmee gepaard gaan.
2. **Het bewustzijnsniveau ten aanzien van algoritmen binnen de gemeente is beperkt.** Een hoger basisniveau van bewustzijn is noodzakelijk voor het benutten van de kansen en het beheersen van de risico's, zeker wanneer de gemeente gebruik wil kunnen maken van complexere algoritmen in een complexere context.
3. **De huidige inzet van algoritmen door en namens de gemeente lijkt beperkt.** De enkele algoritmen die in het kader van dit onderzoek zijn aangetroffen, worden hoofdzakelijk door gemeenschappelijke regelingen en externe partijen gebruikt in en ten behoeve van voor de gemeente uitgevoerde werkzaamheden.
4. **De risico's van de inzet van de algoritmen in de onderzochte casussen zijn beperkt,** omdat het vrij eenvoudige algoritmen betreft. Het gaat uitsluitend om geautomatiseerde toepassingen van beslisregels die op basis van menselijke expertise zijn opgesteld. Van machine-learning algoritmen, die gepaard gaan met meer en grotere risico's, lijkt in IJsselstein (nog) geen sprake te zijn.
5. **Medewerkers zien potentie om meer te doen met algoritmen.** De bij dit onderzoek betrokken medewerkers van de gemeente zagen meerwaarde in het merendeel van de algoritmen die door andere gemeenten al worden gebruikt.
6. **Er is beperkte kennis en kunde op het gebied van machine learning algoritmen.** De organisatie is daardoor niet in staat om de kansen en risico's van dergelijke complexere algoritmen goed in te schatten en evenmin om op een verantwoorde manier met zulke algoritmen om te gaan.
7. **Beleid ten aanzien van de inzet van algoritmen ontbreekt.** Zonder visie, kaders en strategie zijn de activiteiten en inspanningen op dit gebied ongericht. Bestaande kaders voor informatiebeveiliging en privacy zijn relevant, maar volstaan niet voor een

verantwoorde omgang met kansen en risico's van algoritmen. Duidelijkheid is gewenst over uitgangspunten en procedures die gelden als er met/aan algoritmen gewerkt wordt.

4. Aanbevelingen

Figuur 1 geeft de aanbevelingen schematisch weer. Hierna worden deze nader toegelicht.

Figuur 1 Aanbevelingen voor de gemeente IJsselstein



Aanbeveling 1: Raad, ontwikkel een visie en beleid ten aanzien van de toepassing van algoritmen door en namens de gemeente

De opkomst van het gebruik van algoritmen is onstuitbaar. Iedere gemeente krijgt daar, in ieder geval via gemeenschappelijke regelingen en leveranciers, mee te maken, zoals ook blijkt uit recent onderzoek van Binnenlands Bestuur en de Vereniging van Gemeentesecretarissen¹. De raad moet zich daartoe verhouden, omdat de inzet van algoritmen raakt aan haar verantwoordelijkheden en gevolgen kan hebben voor burgers. Visie en beleid zijn nodig als solide basis voor een verantwoorde omgang met algoritmen. Voor het ontwikkelen daarvan geven we drie nadere aanbevelingen:

a) Stel doelen en ambities vast en bepaal hoeveel je bereid bent te investeren

- De visie moet antwoord geven op de vragen wat de gemeente wil bereiken door algoritmen in te zetten en welk ambitieniveau daarbij hoort. Wil de raad dat de gemeente efficiënter en effectiever kan werken? Meer maatwerk kan leveren in de dienstverlening aan burgers? Beleid beter kan onderbouwen en de effectiviteit daarvan beter kunnen monitoren? Als werkgever aantrekkelijk blijft door vernieuwend of minstens up-to-date te zijn in haar werkwijze?
- Hoe ambitieuzer de doelstellingen, hoe groter de benodigde investeringen. Of de gemeente op dit gebied een koploper, middenmoter of de kat-uit-de-boom-kijker wil zijn, is een inherent politieke keuze, omdat geld slechts één keer uitgegeven kan worden.
- Ook als de raad tot een weinig ambitieuze visie komt, krijgt de gemeente te maken met leveranciers en (verbonden) partijen die steeds vaker algoritmen zullen willen toepassen. De visie zal daarom ook duidelijkheid moeten geven over de mate waarin de raad daarvoor verantwoordelijk is en hoe zij deze verantwoordelijkheid vorm wenst te geven. Ook dit vraagt om een politieke afweging, omdat de keuzes die de raad daarin maakt invloed hebben op de benodigde capaciteit, kennis, vaardigheden en het bewustzijnsniveau van medewerkers.
- Een basisoniveau aan kennis en capaciteit is hoe dan ook nodig om te kunnen begrijpen wat de impact en de risico's zijn van de inzet van algoritmen door derden namens en/of voor de gemeente en om als opdrachtgever te kunnen zorgen dat dit verantwoord en gewenst is.

b) Geef het college opdracht om een gemeentelijk beleidskader op te stellen

- Om de visie van de raad te realiseren, is een beleidskader nodig met concrete uitgangspunten en procedures. Medewerkers moeten weten welke waarden leidend zijn in omgang met algoritmen, wat er binnen de gemeente wel/niet mag en wat wel/niet wenselijk is. Daarbij zijn niet alleen de doelen en ambities van de raad bepalend, maar uiteraard ook de geldende wet- en regelgeving. Andere gemeenten kunnen hierbij tot voorbeeld dienen.
- Ook in het geval van een weinig ambitieuze visie, is een beleidskader een *must* om duidelijk te maken welke voorwaarden de gemeente stelt aan de omgang met algoritmen door derden. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de uitlegbaarheid van de uitkomst van algoritmen of om inzicht in de technische werking, in

¹ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/gemeentelijke-datahuishouding-leent-zich-nog-niet-voor-ai-toepassingen>

toepassingsprocedures en daarin gemaakte keuzes en aannames, in de gebruikte data en in de omgang met eventuele vooringenomenheid in die data.

- Ook is een beleidskader van belang om te bepalen hoe inkoopprocessen rekening moeten houden met de ontwikkeling en inzet van algoritmen door leveranciers en welke afspraken nodig zijn als er in of voor uitbestede werkzaamheden algoritmen worden ingezet, bijvoorbeeld m.b.t. eigenaarschap, beheer, prestatiecriteria en reproduceerbaarheid van algoritmen.

Aanbeveling 2: College, faciliteer de realisatie van de visie en de naleving van het beleidskader

Als er een heldere visie en een duidelijk beleidskader ligt, zal de ambtelijke organisatie in staat gesteld moeten worden om daar uitvoering aan te geven. Daarbij gaat het om *weten*, *willen* en *kunnen*, hieronder uitgewerkt in drie nadere aanbevelingen voor het college. Hoe ambitieuzer de gemeente, hoe meer er nodig is om de visie waar te maken. Onder verwijzing naar het voorgaande moge duidelijk zijn dat de rekenkamer van mening is dat niets doen geen optie is, ook als het ambitieniveau laag is.

a) Investeer in inzicht en bewustwording ['Weten']

- Inzicht in de inzet van algoritmen is een harde randvoorwaarde om daarmee verantwoordelijk om te kunnen gaan en daar enige grip op te houden. Zorg er daarom voor dat de door en namens de gemeente gebruikte algoritmen worden geregistreerd in het [centrale algoritmeregister](#) van de overheid en rapporteer hier jaarlijks over aan de raad.
- Ook als de raad (nog) niet actief met algoritmen aan de slag wil, is een basaal bewustzijn vereist om kansen en risico's te herkennen en het beleidskader goed toe te passen. Werk daarom aan de bewustwording van bestuurders en medewerkers door hier als college regelmatig bij stil te staan en contact over te onderhouden met andere gemeenten. Laat al enigszins ingevoerde medewerkers hun collega's met enige regelmaat bijpraten.
- Als de raad voorzichtig aan de slag wil met algoritmen, probeer dan algoritmen uit die al succesvol zijn ingezet bij andere gemeenten en deel de ervaringen daarmee.
- Als de raad een koploperpositie ambieert, is het zinvol om de organisatie zo in te richten dat nieuwe kansen van algoritmen zo snel mogelijk worden opgepikt. Dat vergt capaciteit om de nieuwste ontwikkelingen actief te volgen. Aansluiting bij netwerken zoals de Nederlandse AI Coalitie² is daarvoor een goede eerste stap.

b) Motiveer en stimuleer medewerkers ['Willen']

- Ongeacht het ambitieniveau van de visie zouden medewerkers gestimuleerd moeten worden om met een open blik naar de kansen en risico's van algoritmen te kijken.
- Wanneer de gemeente een middenmoter wil zijn, is het nuttig om enkele medewerkers te vragen en in staat te stellen om met het onderwerp aan de slag te gaan; om te beginnen de mensen die al enige affiniteit met algoritmen hebben en er meer mee willen doen.
- Als de gemeente een koploper wil zijn, vergt dat een cultuuromslag om te zorgen dat digitale innovatie onderdeel wordt van het DNA van de organisatie.

² [Home • Nederlandse AI Coalitie \(nlaic.com\)](#)

c) Creëer de randvoorwaarden ['Kunnen']

- Het omgaan met algoritmen stelt eisen aan het personeelsbeleid, de informatiehuishouding en de procesinrichting. Ook hier geldt: hoe hoger het ambitieniveau, hoe meer er nodig is.
- Breng in kaart wat de visie van de raad vergt op het gebied van strategisch personeelsbeleid (werving, functieprofielen, formatie, opleiding en training) en voorzie daarin.
- Zelfs als de raad een afwachtende houding aanneemt, moet de organisatie kunnen beschikken over mensen die in staat zijn om risico's te herkennen en te voorkomen dat de gemeente te maken krijgt met ongewenste inzet van algoritmen en/of incidenten met algoritmen.
- Als de gemeente zelf actief met algoritmen aan de slag wil en in staat wil zijn om de kansen en risico's van geavanceerdere algoritmen te herkennen, zijn investeringen nodig in kennis en kunde op het gebied van machine learning, data science, artificiële intelligentie, wet- en regelgeving en ethiek.
- Zorg dat de ICT-infrastructuur en de datakwaliteit toereikend zijn om de visie van de raad te kunnen uitvoeren. Breng in kaart welke stappen de verschillende teams daarvoor op i-gebied nog moeten zetten en maak op basis daarvan een passend verbeterplan.
- Pas werkprocessen zoals het inkoopproces aan op het beleidskader om te garanderen dat in de omgang met algoritmen de juiste uitgangspunten worden gehanteerd en de juiste afwegingen worden gemaakt.

5. Bestuurlijke reactie



postadres Postbus 26, 3400 AA IJsselstein

Rekenkamer IJsselstein
Overtoom 1
3401BK IJsselstein

bezoekadres
Overtoom 1
3401 BK IJsselstein

t 14 030
f 030 6884350
e info@ijsselstein.nl

betreft Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek algoritmen

uw kenmerk
uw brief van 19-09-2024
behandeld door C. Kwok

zaaknummer 211995

datum 8 oktober 2024
blad 1 van 2
bijlagen

Beste leden van de rekenkamer,

Wij danken u voor het uitvoeren van het onderzoek over de inzet van algoritmen binnen de gemeente. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het rapport 'Algoritmen'.

Hieronder volgt onze bestuurlijke reactie op uw bestuurlijke nota.

Het onderzoek biedt relevante conclusies en nuttige aanbevelingen. De gemeente IJsselstein kan zich vinden in de bevindingen die de rekenkamer heeft. Wij herkennen de mogelijke impact van de inzet van algoritmen binnen en buiten de organisatie. Het is van belang dat wij voldoende aandacht besteden aan zowel de kansen als de risico's die het gebruik van algoritmen met zich meebrengt.

Het ontwikkelen van beleid

Op 1 augustus 2024 is de AI-verordening binnen de EU van kracht gegaan. Wij volgen nauw de ontwikkelingen van het Rijk en welke verplichtingen er zijn voor de gemeente. Dit vormt de basis voor het maken van beleid. Het gebruik van algoritmen binnen de organisatie is beperkt. Daarnaast is het onderwerp vrij nieuw binnen de organisatie en moet de nodige kennis binnengehaald worden. Dit vraagt extra inzet van de ambtelijke organisatie. Wij volgen al de ontwikkelingen op landelijk niveau en passen ons beleid hierop aan.

Gezien de omvang van onze gemeente en de complexiteit van technologische ontwikkelingen is de inzet van gemeentelijke (schaarse) middelen altijd een beperkende factor. Mede daarom is de gemeente IJsselstein een late volger als het gaat om ICT ontwikkelingen. Dit geldt ook voor het gebruik van algoritmen. Wij streven ernaar om alleen bewezen software in te zetten. Het heeft onze voorkeur om de landelijke ontwikkelingen te volgen en niet versneld in te zetten op het ontwikkelen van eigen beleid zoals de rekenkamer adviseert.

Bewustwording en kennis van medewerkers

Wij herkennen de mogelijke impact van de inzet van algoritmen op het personeel en het belang om aandacht te besteden aan kennis, kunde en bewustwording.

We volgen daarbij de drie niveaus: 'weten', 'willen', 'kunnen'. Om te *weten* wat er nodig is aan vaardigheden, wil de gemeente eerst investeren in inzicht en bewustwording onder medewerkers. Het gaat dan om kennis van wat er al is en om kennis over wat er mogelijk is. Daarbij wil de organisatie aandacht geven aan zowel de risico's als de kansen die de inzet van algoritmen met zich meebrengt. Deze kennis is onmisbaar in het samenspel met de raad om vast te stellen wat we als gemeente IJsselstein *willen*. De organisatie wil de raad goed kunnen ondersteunen bij het gesprek over het ambitieniveau. En vervolgens ook de randvoorwaarden *kunnen* bieden om de kaders die de raad stelt waar te maken. Op de korte termijn zal het accent in het strategisch personeelsbeleid dan ook liggen op kennisdeling en kennisoverdracht en ruimte bieden aan medewerkers die de inzet van algoritme in de gemeente IJsselstein willen onderzoeken.

De gemeente IJsselstein gebruikt uw persoonsgegevens uitsluitend voor het doel waarvoor zij zijn verstrekt. Voor meer informatie daarover verwijzen wij u naar www.ijselstein.nl/privacy.

Bankrelatie BNG
NL79BNGH028.50.09.958
Bankrelatie RABO
NL83RABO0320.72.82.85

Uitvraag gebruik algoritmen bij aanbesteding

Wij gaan bij de aanschaf van applicaties bij de aanbestedingsdocumenten uitvraag doen of er algoritmen worden gebruikt en zo ja, welke. Hierdoor hebben wij zicht op welke algoritmen wij afnemen en kunnen wij eventuele risico's afwegen. Ook kunnen we dit opnemen in het landelijke algoritmeregister.

Verbonden Partijen

Wij herkennen het beeld van de rekenkamer dat het gebruik van algoritmen bij de onderzochte verbonden partijen op dit moment beperkt is, maar dat het belangrijk is hier zicht op te houden. Onze directe invloed op verbonden partijen is beperkt omdat we onze invloed altijd delen met andere gemeenten. Wij gaan gemeenschappelijke regelingen attenderen op dit onderzoek en vragen hen rekening te houden in hun bedrijfsvoering met de kansen en risico's van het gebruik van algoritmen. Ook zullen wij hen vragen om het landelijk register te gebruiken.

Wij vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het college van IJsselstein,



drs. W.M. van de Werken
secretaris



mr. P.J.M. van Domburg
burgemeester

6. Nawoord van de rekenkamer

De rekenkamer IJsselstein dankt het college voor de bestuurlijke reactie op het Algoritmeonderzoek. Het is goed om te lezen dat de bestuurders zich herkennen in de bevindingen en in de mogelijke impact van de inzet van algoritmen. De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat de gemeente momenteel een 'late volger' is wat betreft algoritmegebruik. Het college streeft ernaar om de landelijke ontwikkelingen te volgen en alleen bewezen software in te zetten. Hier heeft de rekenkamer begrip voor.

De reactie biedt echter onvoldoende concreet zicht op effectieve maatregelen om de risico's van het gebruik van algoritmen daadwerkelijk te verkleinen en te beheersen. Dit geldt zowel voor het huidige gebruik als mogelijk toekomstige toepassingen. De rekenkamer constateert immers dat er nu geen gemeentelijke beleidskaders zijn die de ambities en 'spelregels' op het gebied van algoritmen beschrijven. Medewerkers hebben die houvast echter wel nodig om te kunnen bepalen wat er wel en niet kan en waar ze op moeten letten, zowel in hun dagelijks werk als in inkoopprocessen en in de regie op verbonden partijen. Het volgen van de ontwikkelingen op landelijk niveau en de Europese regelgeving is een belangrijk onderdeel van een verstandige koers, maar dat alleen geeft niet voldoende houvast. Een eigen beleidsmatige vertaling is onmisbaar.

De rekenkamer vindt het goed dat het college aandacht wil besteden aan bewustwording, kennis, kunde en van de medewerkers op het gebied van algoritmen. Bewustwording is de eerste vereiste en verdient prioriteit, aangezien het basisbewustzijn nog onvoldoende ontwikkeld is. De rekenkamer benadrukt dat het ook voor de concretisering van deze intentie nodig is om een visie en beleid vast te stellen. De aanbevelingen aan college en raad om te komen tot een visie die doel en richting geeft, en vervolgens tot 'spelregels' die houvast geven voor de omgang met algoritmen en een strategie te ontwikkelen om de visie te kunnen realiseren, gelden dan ook onverkort.

De rekenkamer is blij dat het college ook in inkoopprocessen en in de samenwerking met verbonden partijen aandacht wil vragen voor de kansen en risico's van algoritmen. Ook hier geldt volgens haar dat een heldere visie en de concretisering daarvan in beleidskeuzes nodig zijn om als gemeente enige sturing te kunnen geven en risico's te kunnen verkleinen en beheersen.

IJsselstein, 24 oktober 2024



Matthijs van den Berg
lid-rapporteur namens de rekenkamer IJsselstein

II. Nota van bevindingen