

Essay

Rekenen en rekenschap

Algoritmes en de Archiefwet

Petra Helwig*

Binnen de overheid neemt semigeautomatiseerde besluitvorming toe. Parallel daaraan is er steeds meer aandacht voor eisen aan onderliggende algoritmes. Een daarvan is dat algoritmes die de overheid gebruikt bij (deels) geautomatiseerde besluitvorming, transparant en uitlegbaar horen te zijn. Dat past bij een transparante overheid en is ook het recht van individuele burgers voor wie een besluit potentieel rechtsgevolgen heeft. Een gemeente zal een betrokkene bijvoorbeeld moeten informeren waarom hij of zij wordt ‘geprofileerd’ als mogelijke uitkeringsfraudeur. Bij het transparant maken van algoritmes kan niet altijd worden volstaan met een beroep op de kennis van direct betrokkenen, zoals programmeurs. Dit artikel betoogt dat daarom ‘iets’ van gebruikte algoritmes opgenomen zal moeten worden in het archief van de organisatie en moeten worden beheerd in lijn met de Archiefwet. Voor wat dat dan concreet betekent, worden enkele richtingen verkend maar er is nog veel uit te zoeken. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed ziet hier, als toezichthouder op de Archiefwet, ook voor zichzelf een rol en zal de ontwikkelingen nader volgen.

Inleiding

Een overheid die zich kan verantwoorden. Dat is (onderdeel van) de missie van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en ook een belangrijk doel van de Archiefwet waarop deze Inspectie toeziet. Deze wet stelt

dat archieven, als geheugen van de overheid, essentieel zijn voor een goede democratische controle op het bestuur.¹ Daarom hoort overheidsinformatie zorgvuldig te worden beheerd zodat stukken zolang als nodig ook daadwerkelijk beschikbaar en vindbaar zijn voor wie er gebruik van mag maken. Daarmee helpt de Archiefwet om achteraf te kunnen bepalen hoe besluiten tot stand zijn gekomen.

In toenemende mate wordt besluitvorming door de overheid echter ondersteund door software. Zo zet de overheid op dit moment algoritmes in voor het maken van risicoanalyses. Die kunnen gaan over verhoogde kans op vroegtijdig schoolverlaten of het verzakken van funderingen. Om te zorgen dat ook in dergelijke situaties het proces van besluitvorming inzichtelijk blijft, moeten overheidsorganisaties zich afvragen welke ‘aspecten’ van software of onderliggende algoritmes opgenomen horen te worden in het archief van de organisatie. Dat is nodig om achteraf inzicht te geven aan de samenleving in de manier hoe, bijvoorbeeld, potentiële uitkeringsfraudeurs werden geprofileerd of duidelijk te maken op basis van welke rekenmodule de individuele studiefinanciering is gebaseerd.

Dit artikel wil deze nieuwe uitdaging agenderen. Ook worden enkele richtingen verkend voor wat dat dan precies betekent, maar er is nog veel uit te zoeken. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed ziet hier, als toezichthouder op de Archiefwet, ook voor zichzelf een rol en zal de ontwikkelingen nader volgen.

De opbouw van dit artikel is als volgt: eerst wordt de rol van het archief voor transparantie en verantwoording beschreven en wat dat betekent voor geautomatiseerde besluitvorming. Daarna wordt toegelicht welke soorten algoritmes er zijn en wat daar problematisch aan kan

* Drs. P.F.M. Helwig is Senior inspecteur bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

1. Memorie van toelichting Archiefwet.

zijn. Vervolgens wordt ingegaan op (vragen over) het archiveren van algoritmes.

Een transparante overheid

Afleggen van verantwoording door de overheid

Het is een groot goed dat het voor burgers duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. In de Behoorlijkheidswijzer die de Nationale ombudsman heeft opgesteld om overheden te helpen goed om te gaan met burgers en hun belangen, preciseert hij het zó: ‘Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.’²

Op verschillende manieren kan de Nederlandse overheid inzicht geven in het verloop van processen en de wijze waarop besluiten tot stand zijn gekomen. Een voor de hand liggende manier is het beantwoorden van mondelinge of schriftelijke vragen door direct betrokkenen, zoals gebeurt in interviews of (bijvoorbeeld parlementaire) enquêtes. Vaak wordt inzage gegeven (of in ieder geval gevraagd) in door de overheid geproduceerde of bewaarde stukken. Als de direct betrokkenen niet meer beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat het een aangelegenheid betreft die inmiddels jaren geleden is, is dat vaak de enige manier om te achterhalen hoe zaken zijn verlopen.

De Archiefwet operationaliseert transparantie

Bij dat laatste – het geven van inzage in door de overheid geproduceerde of bewaarde stukken – speelt de Archiefwet een belangrijke randvoorwaardelijke en ondersteunende rol. Deze wet eist immers dat overheden hun informatie in ‘goede, geordende en toegankelijke staat’³ beheren. Zo faciliteert de Archiefwet bijvoorbeeld de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Dat betekent overigens dat niet dat alle stukken ook openbaar zijn: aan openbaarheid kunnen wettelijke beperkingen worden gesteld,⁴ zodat voor de grote meerderheid niet of pas na lange tijd ook daadwerkelijk inzage mogelijk is.

Een deel van de informatie wordt aangemerkt als ‘voor eeuwig’ te bewaren. Dit deel wordt na verloop van tijd – conform de huidige Archiefwet twintig jaar – in principe openbaar en beheerd door een archiefinstelling. De memorie van toelichting op de Archiefwet stelt dat

‘Zonder goed geordende en toegankelijke archieven bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen [zijn] en een goede democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk [is]. Juist in de archieven is vastgelegd op welke wijze de overheid

zich in politieke en bestuurlijke zin heeft beziggehouden met de samenleving.’⁵

Onder de Archiefwet vallen niet alleen papieren of digitale documenten in de klassieke vorm, maar ook nieuwere vormen van communicatie zoals e-mails en berichten zoals WhatsApps, als die van belang zijn geweest in een werkproces.

Archief voor reconstructie

De grondslag van de Archiefwet is dat, als de overheid de informatie bewaart die voortkomt uit de verschillende werkprocessen, aan de hand van deze informatie de werkprocessen kunnen worden gereconstrueerd en kan worden nagegaan hoe besluiten tot stand zijn gekomen. De oordeelsvorming over hoe zaken zijn verlopen kan dan worden overgelaten aan anderen: het archief faciliteert. Hoewel goede archiefvorming en goed archiefbeheer in de praktijk nog niet zo eenvoudig is, zeker gezien alle digitale ontwikkelingen,⁶ is dit in de basis een redelijk eenvoudig model dat werkt bij situaties waar menselijke ‘actoren’ vastleggen wat ze hebben gedaan en besloten en waarom.

Verantwoording over geautomatiseerde besluitvorming

Het zijn echter niet altijd alleen mensen die beslissingen nemen en deze documenteren. De Nederlandse overheid maakt al decennialang gebruik van geautomatiseerde systemen om besluiten te ondersteunen of te nemen. Denk bijvoorbeeld aan geautomatiseerde belastingaanslagen, of aan de afhandeling van verkeersovertredingen, waarbij de matrixborden boven de weg een eventuele snelheidsovertreding signaleren, het nummerbord herkennen en de boete enkele dagen later automatisch op de mat valt.

Recentere voorbeelden zijn vormen van ‘*predictive policing*’, waarbij geprobeerd wordt ongewenst gedrag te voorspellen en zó te voorkomen dat het zich voordoet. Dit roept de vraag op hoe verantwoording kan worden afgelegd over de beslissingen die op zo’n geheel of semi-geautomatiseerde manier tot stand komen. Aan degene die direct geraakt wordt door een besluit, maar ook aan de samenleving in het algemeen. Weinigen zullen immers ‘Computer says no’ als voldoende verantwoording beschouwen, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag of er wel of geen uitkering wordt verstrekt: de vraag is *waarom* de computer ‘no’ zei of wat er eventueel moet gebeuren om te zorgen dat het antwoord omslaat naar ‘yes’. Het belang van transparantie blijkt al uit recente voorbeelden van situaties waarin burgers een geautomatiseerde besluitvorming wantrouwen, bijvoorbeeld omdat ze vermoeden dat een algoritme discrimineert. Dat was bijvoorbeeld het geval bij SyRI: een systeem waarbij de overheid persoonsgegevens koppelt om fraude met uitkeringen, toeslagen en belastingen op te

2. Behoorlijkheidswijzer, Nationale Ombudsman, juni 2019. Online beschikbaar via www.nationaleombudsman.nl/system/files/info_materiaal/No%20Behoorlijkheidswijzer%20juni%202019.pdf.

3. Art. 3 Archiefwet.

4. Art. 15 Archiefwet; art. 10 WOB.

5. Memorie van Toelichting Archiefwet. Online beschikbaar via www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2014/11/12/memorie-van-toelichting-archiefwet-1995.

6. Zoals blijkt uit rapporten van de Inspectie.

sporen waarop de kritiek was dat bewoners van zwakke wijken bij voorbaat als verdacht werden aangemerkt.⁷

Het vervolg van dit artikel verkent hoe verantwoording mogelijk is over algoritmes en gaat in op wat dat betekent voor archivering – en het toezicht door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Als opmaat daartoe wordt eerst een aantal aspecten van algoritmes besproken. Waar hebben we het eigenlijk over en wat zijn de potentiële problemen die goede verantwoording zo noodzakelijk maken?

Aspecten van algoritmes

Wat is een algoritme?

Van Dale definieert een algoritme als een ‘systematisch stelsel voor het uitvoeren van rekenkundige bewerkingen en de volgorde daarvan’. Wiskundigen zijn al sinds de oudheid bekend met algoritmes, dat voor hen een methode is om een specifiek probleem op te lossen. Zo beschreef Euclides in ca. 300 v. Chr. een algoritme om de grootste gemene deler van twee getallen te berekenen,⁸ en bestaan er bijvoorbeeld diverse algoritmes om een rij getallen te sorteren van laag naar hoog. Algoritmes zijn dus niet per se geautomatiseerd, maar het omgekeerde is wel waar: alle computerprogramma-tuur bestaat in feite uit in programmacode vastgelegde algoritmes, van vrij banaal – zoals het algoritme dat het programma MS Word gebruikt om, zeg, een inhouds-opgave te produceren op basis van markerings in een tekst – tot heel geavanceerd, bijvoorbeeld rekenregels die gebruikt worden om te bepalen hoe sterk een constructie moet zijn.

Soorten algoritmes

Grofweg zijn twee soorten algoritmes te onderscheiden: ze zijn door mensen bedacht of automatisch afgeleid uit data.⁹ Zoals hierna zal worden betoogd is dit onderscheid belangrijk omdat het gevolgen heeft voor de te archiveren verantwoordingsinformatie – en daarmee het onderwerp van toezicht door de Inspectie.

In het eerste geval worden de rekenregels, de logica, van tevoren uitgeschreven en vervolgens geprogrammeerd: vertaald naar software, om bijvoorbeeld bij een gegeven *input* de *output* te berekenen, zoals de hoogte van de boete op basis van een bepaalde toegestane snelheid en de geconstateerde snelheid. Dit is klassieke automatisering en het is de manier waarop tot begin deze eeuw verreweg de meeste software tot stand kwam.

In het tweede geval gaat het niet om geprogrammeerde logica maar worden de rekenregels (door andere software) afgeleid uit grote hoeveelheden aangeboden data: *machine learning*. Hierbij wordt een algoritme ‘getraind’

7. ‘SyRI, het fraudesysteem van de overheid, faalt: nog niet één fraudegeval opgespoord’, *de Volkskrant* 27 juni 2019.
8. https://nl.wikipedia.org/wiki/Algoritme_van_Euclides.
9. Zie bijvoorbeeld S. van Otterloo, ‘Van geprogrammeerde logica naar machine learning’, in: N. van Duuren en V. de Pous (red.), *Multidisciplinaire aspecten van artificial intelligence*, z.p. 2020.

op een hoeveelheid data, bijvoorbeeld om categorieën te ontdekken of belangrijke factoren. De resulterende ‘kennis’ – het algoritme – wordt dan toegepast op nieuwe data.

Algoritmes bij de overheid

Zowel bedrijven als overheidsorganisaties verwachten veel van *machine learning*.¹⁰ Doordat steeds meer data beschikbaar zijn waarop lerende systemen zich kunnen baseren, en systemen snel kunnen ‘bijleren’ op basis van nieuwe data, kan *machine learning* geprogrammeerde logica of menselijke experts overtreffen in snelheid of precisie, zoals bij het herkennen van zeldzame ziektes, maar ook bij ondersteuning van klanten en in managementprocessen. De Nederlandse overheid ziet mogelijkheden in vrijwel alle sectoren van de samenleving en ook voor de overheid zelf, waaronder op het gebied van toezicht.¹¹ In een verkennend onderzoek naar het gebruik van algoritmes binnen de overheid door het CBS¹² gaf ongeveer de helft van de 67 responderende ministeries, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en waterschappen aan één type of beide types algoritmes te gebruiken in hun primaire processen.

Problemen met algoritmes

Beide types algoritmes kunnen leiden tot ‘verkeerde’ beslissingen. Bij de geprogrammeerde logica kan het gaan om fouten in het programmeren: het omzetten van de rekenregels in software, of het ‘voeden’ van de uiteindelijke software met foutieve gegevens. Dat laatste gebeurde bijvoorbeeld bij de berekening van de daarbij behorende geluidsoverlast van Lelystad Airport.¹³ Bij lerende systemen zijn er meer risico’s.¹⁴ Die zijn een gevolg van de kwaliteit of het gebruik van de data en die leiden tot algoritmes die niet goed werken. Zo kan een algoritme een correlatie, een samenhang, ontdekken tussen factoren, en dat vervolgens ten onterechte interpreteren als een causaal verband. De trainingsdata die gebruikt worden, kunnen zijn verzameld voor een bepaald doel en daarmee niet representatief zijn voor het veld waarin het algoritme uiteindelijk wordt toegepast. En omdat om een algoritme te trainen uit de aard der zaak altijd data uit het verleden worden gebruikt, wordt, zonder verdere maatregelen, een eventuele *bias* die diep genesteld is in de maatschappij, voortgezet. Ook de herkomst van de trainings- en testdata is belangrijk. Waren de data bijvoorbeeld voorzien van ‘objectieve’ labels of

10. Zie bijvoorbeeld W. Kuik en W. Kwekel, ‘De toekomst is vandaag’, in: N. van Duuren en V. de Pous (red.), *Multidisciplinaire aspecten van artificial intelligence*, z.p. 2020.
11. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Strategisch actieplan voor Artificiële Intelligentie, oktober 2019. Online beschikbaar via file://ocw.local/Userdata/Homedrive/o210hel/downloads/Rapport+SAPAI.pdf.
12. CBS, *Verkendend onderzoek naar het gebruik van algoritmen binnen overheidsorganisaties*, Den Haag 2018. Online beschikbaar via www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/48/gebruik-van-algoritmen-door-overheidsorganisaties.
13. ‘Zo weinig geluidsoverlast bij Lelystad? Dat kon niet kloppen, dacht deze man’, Nieuwsbericht NOS 17 oktober 2017.
14. Zie bijvoorbeeld Van Otterloo 2020.

zijn data door mensen voorzien van bepaalde labels, om als voorbeeld te dienen?

Deze fouten liggen niet aan de algoritmes, maar aan de mensen die de beperkingen van de data te weinig begrepen hebben. Dat vergt veel van degenen die betrokken zijn bij het ontwikkelen van algoritmes. Holger Hoos, hoogleraar Machine Learning aan de Universiteit Leiden, noemt¹⁵ in dit verband als risico dat momenteel de verwachtingen van *machine learning* enorm zijn, maar de capaciteit en kennis benodigd om goede algoritmes te ontwikkelen, schaars zijn.

Archiveren van algoritmes

Algoritmes hebben dus niet altijd gelijk. Ze kunnen discrimineren en stigmatiseren. Hoewel door mensen gemaakte afwegingen ook niet altijd neutraal en correct zijn, en algoritmes ook juist worden ingezet om vooroordelen bij menselijke besluitvorming aan te tonen,¹⁶ kun je bij *machine learning* zeggen dat de uitkomst wellicht anders was geweest als andere data waren gebruikt voor het leren, of de data anders waren gebruikt. De Europese Commissie stelde¹⁷ in 2018 dan ook vereisten op om te komen tot ethische en betrouwbare kunstmatige intelligentie. Een daarvan is de eis van transparantie van algoritmes. Ook de Nederlandse overheid heeft richtlijnen opgesteld voor de toepassing van algoritmes,¹⁸ waaronder eisen van uitlegbaarheid, auditeerbaarheid, verantwoording en toetsbaarheid. Achteraf inzicht geven in de werking kan beslissingen die genomen zijn op basis van een bevooroordeeld algoritme niet terugdraaien. Wel kan het van groot belang zijn dat de informatie beschikbaar is op basis waarvan zo'n vooroordeel in het verleden geconstateerd kan worden. Dan kunnen bijvoorbeeld herstelmaatregelen worden getroffen.

Algoritmes in het archief

Om ook in de toekomst inzicht te hebben in algoritmes, te kunnen beoordelen of voldaan is aan deze eisen, misschien lang nadat de betreffende software daadwerkelijk in gebruik was, verdienen algoritmes dan ook een plaats in het archief. Daarmee bedoelen we niet een stoffige kast en ook geen document of records management systeem, maar een systeem in de brede zin des woords dat ervoor zorgt dat de informatie in beheer is, en toegankelijk is voor de juiste personen zolang als dat nodig is.

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ziet dit zo, blijkens de meest recente ledenbrief¹⁹ waarin wordt gepleit om algoritmes met spoed op te nemen in de (op grond van de Archiefwet verplichte) selectielijsten waarin overheidsorganisaties de bewaartermijnen van informatie vastleggen:

‘Algoritmes die een organisatie gebruikt, dienen bewaard te worden, omdat daarin is vastgelegd waarop de geautomatiseerde besluitvorming van de organisatie gebaseerd is. Om de besluiten van een organisatie goed te kunnen verantwoorden, is het nodig dat de onderliggende algoritmes inclusief toelichting en bijbehorende documentatie worden bewaard.’

Feitelijk is een bepaalde broncode wellicht opgeslagen op een specialistische website, maar het is niet voldoende dat, bijvoorbeeld, alleen de betrokken programmeur daarvan op de hoogte is. Verantwoordingsinformatie over algoritmes moet ook in het vizier zijn van de *record managers* die een verantwoordelijkheid hebben in de uitvoering van de Archiefwet.

Welke algoritmes te archiveren?

Zijn *alle* algoritmes archiefbescheiden? In ieder geval de algoritmes die een rol spelen in (primaire) werkprocessen. Voor het algoritme dat de lift in een overheidskantoorgebouw efficiënt naar de juiste verdieping stuurt, geldt misschien een andere afweging dan voor een algoritme dat beslist of voorstelt een instelling of bedrijf nader te inspecteren, of dat individuele personen categoriseert. Dat betekent wel dat overheidsorganisaties moeten nadenken welke combinaties van datastromen, algoritmes en het bestuurlijk gebruik van de informatie die hiermee wordt gegenereerd gearchiveerd moet worden om reconstructie mogelijk te maken.²⁰

Wat moeten we archiveren

De vraag is wát er dan precies moet worden gearchiveerd om te voldoen aan de eisen van uitlegbaarheid, auditeerbaarheid, verantwoording en toetsbaarheid. Wat er mogelijk en wenselijk is, hangt af van de technische ingewikkeldheid van het algoritme. De hierboven genoemde richtlijnen²¹ onderscheiden daarvoor categorieën van toenemende complexiteit. De eenvoudigste categorie is die van eenvoudige algoritmes waarbij de gemaakte keuzes volledig zijn af te leiden uit wet- of regelgeving: de eerste hierboven genoemde soort. Voor-

15. ScienceWorks, Conferentie Transparante algoritmes voor beter beleid, Den Haag 2019.
16. *Kamerstukken II* 2019/20, 26643, nr. 614.
17. Europese Commissie, Ethische richtsnoeren voor betrouwbare KI, 8 april 2019, te raadplegen via https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60434.
18. Bijlage bij Brief over waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid.

19. VNG, Brief aan de leden, 28 maart 2019. Online beschikbaar via https://vng.nl/files/vng/brieven/2019/20190328_ledenbrief_consultatie-ivm-aanpassing-van-de-selectielijst-archiefbescheiden-gemeenten-en-intergemeentelijke-organen-2017.pdf.
20. C. Jeurgens, *Het archief is dood, leve het archief!* (Oratiereeks, nr. 586), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2017, p. 19. Online beschikbaar via https://pure.uva.nl/ws/files/28020640/Jeurgens_Charles.pdf.
21. Ministerie van Justitie en Veiligheid, Bijlage bij Brief over waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid, 8 oktober 2019, p. 7. Online beschikbaar via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/08/tk-bijlage-over-waarborgen-tegen-risico-s-van-data-analyses-door-de-overheid.

beelden zijn de regels voor het toekennen van een toelage voor bedrijfshulpverlening, berekening van het aantal verlofuren, belastingwetgeving. In dergelijke gevallen is te achterhalen hoe de software werkt, door de – extern vastgelegde – regels te bestuderen. De achterliggende redenen zullen dan ook te achterhalen zijn uit documentatie van discussies die voorafgaan aan dergelijke wet- en regelgeving. De beoogde werking is dan bekend; documentatie over het testproces kan van belang zijn om de correctheid vast te stellen.

Het kan ook zijn dat de rekenregels niet expliciet zijn vastgesteld, maar alleen impliciet zijn vastgelegd in programmacode. Een voorbeeld hiervan is de optimale subsidieverdeling in een spreadsheet. De werking is dan kenbaar door documentatie van de software – waarin regels alsnog zijn geëxpliciteerd – of desnoods door *reverse engineering* van de programmatuur. Dan zou in ieder geval de broncode van de programmatuur bewaard kunnen worden.

Bij algoritmes die getraind en getest worden op data, de tweede soort, zijn er meer vragen. Als de hoeveelheid trainings- en testdata beperkt is, is het wellicht mogelijk om, naast de broncode, ook de trainingsdata en testdata te bewaren. Wellicht kan zo ‘technische transparantie’ worden bereikt om het redeneerproces inzichtelijk te maken.

Bij zeer complexe algoritmes, zoals wanneer door middel van een *feedback loop* het algoritme steeds wordt aangepast aan de hand van nieuwe data, biedt technische transparantie wellicht geen uitkomst. Dan is het misschien ook praktisch onmogelijk alle trainingsdata te bewaren. In zo’n situatie kan wellicht wel uitlegbaarheid worden nagestreefd. Beschreven zou kunnen worden – in een document – welke aannames zijn gemaakt, wat het algoritme doet, hoe de trainings- en testgegevens zijn verzameld en hoe die zijn gebruikt.

Het hangt er in alle gevallen ook van af *wie* het algoritme moet begrijpen en beoordelen: de gespecialiseerde IT-auditor of de burger die geraakt wordt door een beslissing. Voor veel individuen heeft een goede uitleg wellicht veel meer waarde dan technische transparantie,²² maar daarvoor is het wel nodig dat de begrijpelijke uitleg wordt gegeven door een ‘technet’ voor wie het algoritme ‘technisch transparant’ was.

Verantwoording waarover en hoe lang?

Ook de gewenste mate van transparantie en uitlegbaarheid heeft invloed op wat er bewaard moet worden, en voor hoe lang. Om een antwoord te geven op, bijvoorbeeld, het bezwaar dat een individuele burger maakt tegen een boete, moet bekend zijn hoe deze boete voor deze persoon bepaald is. Deze informatie moet in ieder geval beschikbaar blijven zolang er nog een bezwaarmogelijkheid is. Voor historische doeleinden is het volgens de geldende inzichten doorgaans voldoende dat het handelen van de overheid op hoofdlijnen kan worden gereconstrueerd en kan wellicht worden volstaan met

22. Zie bijvoorbeeld een experiment over transparantie van het toekennen van cijfers bij MOOCs: www.wired.com/story/book-excerpt-algorithm-transparency/#.

globalere informatie of een algemene uitleg. Daarom eist de Archiefwet dat overheden beslissen over de bewaartermijnen van (categorieën van) informatie en deze vastleggen in openbare *selectielijsten*.

De praktijk

Op de vraag welke verantwoordingsinformatie over algoritmes uiteindelijk als *archiefbescheiden* moet worden beheerd is dus nog niet zo snel een antwoord te geven. Voor zover ons bekend is nog geen onderzoek gedaan naar de vraag in welke mate organisaties van de centrale overheid een bewuste afweging maken voor welke periode en voor hoelang algoritmes beschikbaar moeten zijn, en voor wie. Evenmin is er al duidelijkheid over de vraag hoe deze ‘duurzame toegankelijkheid’ dan feitelijk kan worden vormgegeven en wat er dan wordt gearchiiveerd. Wel is in het onderzoek van het CBS gevraagd of de werking van het algoritme geverifieerd kan worden. Een groot deel van de overheidsorganisaties geeft aan dat dit mogelijk is voor rechters en toezichthouders, maar niet voor burgers. Een klein deel van de organisaties geeft aan dat dit ook niet mogelijk is voor rechters en toezichthouders.²³

Rol van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed houdt, op basis van de Archiefwet, toezicht op de ‘goede, geordende en toegankelijke staat’²⁴ van (digitale) informatie van de centrale overheid. De Inspectie controleert de registratie, toegankelijkheid, opslag, selectie en vernietiging van overheidsinformatie. Tevens inspecteert de Inspectie of overheidsinformatie die bewaard moet blijven op de juiste manier naar de openbare archieven gaat. Onder het toezicht vallen overheidsorganisaties zoals de ministeries, agentschappen en ZBO’s, en ook privaatrechtelijke organisaties met een zogenoemde ‘openbaar-gezagtaak’. In totaal gaat het om meer dan driehonderd organisaties.

De verantwoordingsinformatie van algoritmes – of dat nu programmacode betreft, data, een beschrijvende toelichting, een combinatie daarvan of nog iets anders – die deel uit maken van het archief van de organisatie, valt ook onder het toezicht van de Inspectie. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is daarom van plan om een eerste onderzoek uit te voeren om nader te inventariseren wat het object van toezicht ten aanzien van algoritmes is en wat archiveren daarvan precies betekent. Daarnaast kijkt de Inspectie in hoeverre organisaties bij de centrale overheid zich van een verantwoordingsrol ten aanzien van archivering van algoritmes bewust zijn en welke initiatieven al genomen worden.

23. CBS, *Verkenkend onderzoek naar het gebruik van algoritmen binnen overheidsorganisaties*, Den Haag 2018. Online beschikbaar via www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/48/gebruik-van-algoritmen-door-overheidsorganisaties.

24. Zoals art. 3 Archiefwet het beschrijft.

Conclusie

De overheid hoort inzicht te kunnen geven in de manier waarop besluitvorming tot stand is gekomen. Het archief speelt een belangrijke rol in het operationaliseren van deze transparantie. Zeker na verloop van tijd, wanneer de direct betrokkenen niet meer beschikbaar zijn, kan de gang van zaken alleen aan de hand van ‘stukken’ gereconstrueerd worden. Het archief faciliteert dan dat belanghebbenden of ‘derden’ achteraf een oordeel kunnen vellen over het handelen van de overheid.

Ook besluitvorming die ondersteund wordt door algoritmes moet inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Er is dan ook steeds meer consensus over dat belangrijke algoritmes transparant moeten zijn. Hierboven is uiteengezet dat bepaalde informatie over gebruikte algoritmes moet worden opgenomen in het archief van de organisatie en moet worden beheerd conform de eisen die de Archiefwet stelt. Dan kan bijvoorbeeld ook achteraf worden geconstateerd of een gevoeld wantrouwen tegenover algoritmes terecht was.

Overheidsorganisaties moeten er daarom over nadenken welke informatie dan precies wordt gearhiveerd. Afhankelijk van de vraag aan wie, waarover en hoe lang inzicht gegeven moet worden in de besluitvorming, zijn verschillende keuzes denkbaar. Bovendien zijn er bij complexere algoritmes nog veel vragen over wat er überhaupt mogelijk is en zijn er praktische uitdagingen. Om verantwoording te kunnen afleggen over besluitvormingsprocessen aan individuele burgers of aan de maatschappij als geheel, is het belangrijk dat de gedachtevorming daarover wel op gang komt binnen overheidsorganisaties.

Daarom is de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, als toezichthouder op de Archiefwet, van plan om een eerste onderzoek uit te voeren naar de stand van zaken van het archiveren van algoritmes.

Het is niet aan de Inspectie om zelf een inhoudelijk oordeel te vellen over algoritmes, maar wel om door toezicht te bevorderen dat anderen dat kunnen. Dat draagt bij aan een transparante overheid.