

Mevrouw de Voorzitter,
Meneer de voorzitter van de Commissie Rijksuitgaven,
Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

Goedemorgen, op deze bijzondere dag. Bijzonder voor u als volksvertegenwoordiging, maar bovenal voor onze democratie.

Laat me beginnen met het uitspreken van mijn dank voor uw uitnodiging om een bijdrage te leveren aan juist deze dag. Alhoewel deels ceremonieel, is het plenaire verantwoordingsdebat een wezenlijk moment voor het vertrouwen in een goed functionerende democratie. Het kabinet verantwoordt zich immers aan u, de volksvertegenwoordiging. Om tot uw oordeel over het gevoerde kabinetsbeleid te komen heeft u het nodige materiaal in handen. Pakken papier, zouden sommigen zeggen. Allereerst natuurlijk de jaarverslagen van de verschillende departementen en de rijksrekening. Maar ook de uitkomsten van het door de Algemene Rekenkamer opgestelde verantwoordingsonderzoek, diens verklaring van goedkeuring en de Monitor Brede Welvaart van het CBS. Aan u de taak om de inhoud van al deze documenten in een politieke context te plaatsen en te waarderen.

Al dat materiaal ontvangt u – klassiek – op papier. Maar wat u in handen heeft is in feite niet meer dan een print van het origineel: een digitaal document. Een document dat wat betreft inhoud grotendeels is gebaseerd op een analyse en duiding aan de hand van een omvangrijke hoeveelheid digitale gegevens. Gegevens en documenten opgehaald uit onnoemelijk veel elektronische bestanden. Kortom, bij uw beoordeling van het kabinetsbeleid baseert u zich in belangrijke mate op de digitale informatiehuishouding van de overheid. Op enen en nullen. Uitgangspunt is dat u moet kunnen vertrouwen op de kwaliteit, maar ook op de integriteit en beschikbaarheid van de informatie die via deze enen en nullen tot u komt. Niet voor niets zijn er de – u welbekende – normen voor de interne beheersing en de betrouwbaarheid van de informatie over de bedrijfsvoering. Normen die garanderen dat de informatie – en dus de digitale data – rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn. Zo is het althans vastgelegd in onder meer de Comptabiliteitswet.

Toch wil ik u vandaag in iets meer detail meenemen naar die wereld van enen en nullen. Beter gezegd: naar de invloed van digitalisering op het thema ‘verantwoording’. Wat verandert er en waar moet u aandacht voor hebben als verantwoording afleggen over het gevoerde beleid sterk afhankelijk is van digitale documenten, data en sinds kort ook

algoritmen? Wat betekent het voor uw taak als u daarvoor afhankelijk bent van het controleerbaar en ordelijk functioneren van de netwerken, ketens en systemen die de departementen inzetten? Inzetten om beleid te initiëren, vorm te geven, te implementeren en soms ook te evalueren. Graag neem ik u mee in een wereld van ontelbare digitale verbindingen met andere partijen. En daarmee ook in een wereld van een groeiende afhankelijkheid van deze partijen. Vaak ook commerciële partijen. Zoals de welbekende Amerikaanse-Techgiganten omdat een deel van de informatie aan de hand waarvan u hebt te controleren en te oordelen *ergens* in een Cloud staat. En ik neem u mee naar de implicaties voor het verantwoordingsproces nu overheidsdiensten met kunstmatige intelligentie en algoritmen aan de slag gaan.

Wellicht zult u denken: dat is meer iets voor de ICT-ondersteuning. En waar het uw parlementaire taak raakt, lijkt het vooral voor de nieuwe Kamercommissie voor Digitale Zaken. Toch hoop ik u in de komende twintig minuten mee te geven dat – gegeven het verantwoordingsproces en uw taak daarin – ook de digitale component van de overheid uw aller aandacht verdient.

Een recent rapport van de WRR – het rapport *Opgave AI* van november vorig jaar – in combinatie met eerder in het kader van het verantwoordingsdebat door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde onvolkomenheden vormen de kapstok voor mijn verhaal. Rode draad in mijn betoog is de stelling dat de rol en daarmee invloed van de digitale wereld op het verantwoordingsproces nog onvoldoende op waarde wordt geschat. Mijn indruk is dat ‘belang van’ en ‘aandacht voor’ niet in balans zijn. Ik kan u dat laten zien aan de hand van AVG-akkefietjes of door stil te staan bij het achterstallige onderhoud aan en daarmee de kwaliteit van de overheidsinformatiehuishouding. Onderhoud waar Regeringscommissaris Arre Zuurmond sinds kort daadkrachtig mee aan de slag is. En waar ook het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding onder voorzitterschap van Ineke van Gent een belangrijke rol in heeft. Immers, de staat van dat onderhoud is bepalend voor de effectiviteit van de afgelopen 1 mei in werking getreden Wet open overheid. Een wet waar jaren geleden in uw Kamer de basis voor is gelegd.

Ik kies echter voor een andere kwestie. Een kwestie die verband houdt met de vraag: wat als voor het uitvoeren van uw controlerende taak niet de benodigde digitale data beschikbaar blijken te zijn? Juist deze vraag wil ik centraal stellen omdat het mijn verwachting is dat het venijn van onze digitale samenleving de komende jaren niet alleen zal zitten in een overvloed aan data en gegevens (met aldus zorgen over privacy en AGV-akkefietjes). Nee, steeds vaker

zal dit venijn ook zitten in het **niet** beschikbaar zijn van informatie, documenten en algoritmen. Ik wil u dat laten zien met de kwestie van duurzame digitale archivering.

Het mag een stoffig onderwerp lijken, maar aandacht hiervoor is cruciaal, wil de overheid op een later moment in staat zijn te reflecteren op en leren van eerder handelen. En aanhakend bij het moment van vandaag: archivering is wezenlijk voor het afleggen van verantwoording en het kunnen uitoefenen van controle. Of, om de Algemene Rekenkamer te citeren: “Met de voortschrijdende digitalisering van allerlei werkprocessen, verwachten wij de komende jaren in toenemende mate knelpunten en problemen op het gebied van archiefbeheer. Dossiervorming is niet alleen van belang voor de bedrijfsvoering, maar ook voor het primaire beleidsproces ...”. Het citaat komt uit de Rijksverantwoording 2014. Maar meer recent benoemde de Rekenkamer wederom de risico’s van onvoldoende aandacht voor goede archivering. Zo werd enkele jaren geleden een onvolkomenheid bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gerapporteerd en wees de Rekenkamer in een rapport over thuiswerken tijdens de Coronacrisis op de risico’s van het gebrek aan ordelijke archivering. En om u een zeer recente illustratie te geven: op 29 maart j.l. ontving u van staatssecretaris Van Rij een brief. Met deze brief deed hij u een tweetal onderzoeken toekomen naar de inzet van het Fraude Signalerings Voorziening (FSV) door de Belastingdienst. Ik citeer de staatssecretaris:

“Het is ernstig dat de Belastingdienst geen documenten kan aanleveren die het mogelijk maken de werkwijze ten aanzien van de beslisregels bij analyse aan de poort uit het verleden te bevestigen dan wel te ontkrachten.”

En in het onderliggende rapport van PWC valt te lezen: “Beslisregels en de handelingswijze van de Belastingdienst waren niet vastgelegd, niet gearchiveerd, niet herleidbaar en niet reproduceerbaar.”

Dames en heren, archivering is van meet af aan een ondergeschoven kindje bij de digitalisering van de overheid. Zo werden bij de MH17-ramp talloze relevante e-mails pas later voor archivering veiliggesteld maar bleek een deel ook gewoon niet langer beschikbaar. Weg! Nooit meer terug te halen. In 2010 merkte de Algemene Rekenkamer in het rapport *Informatiehuishouding van het Rijk* op: “In theorie is het niet zo ingewikkeld om de informatiehuishouding goed te regelen. Er is echter in de loop der jaren een grote afstand ontstaan tussen het bedrijfsproces en het archiefproces. Medewerkers beheren informatie tegenwoordig grotendeels zelf en doen dit naar eigen inzicht. Hierdoor hangt het van de individuele medewerker af of een archiefstuk in de praktijk daadwerkelijk op een toegankelijke wijze wordt beheerd.”

Natuurlijk heeft het Rijksprogramma voor Duurzame Digitale Informatiehuishouding (RDDI) de afgelopen jaren waardevol werk verricht. En zijn er op de departementen belangrijke stappen gezet. Toch blijft archiveren van de digitale wereld lastig en weerbarstig. En Corona toont ons dat tijdens een pandemie een consistente en duurzame archivering al helemaal geen vanzelfsprekendheid is.

Het punt dat ik in het bijzonder bij u onder de aandacht wil brengen is dat de zaken wat betreft de klassieke vormen van digitalisering dan wellicht langzaam op een ‘aanvaardbaar niveau’ geraken – om de kwalificatie van de Rekenkamer te gebruiken – maar dat we met de komst van algoritmen en kunstmatige intelligentie weer jaren terug in de tijd lijken te worden geworpen. Wederom gaat de aandacht bij deze innovatie bovenal uit naar de kansen dan wel welbekende risico’s zoals discriminatie. Helaas maken weinigen zich zorgen over zoiets als archiveren. Toch spelen er talloze belangrijke vragen. In hoeverre vallen algoritmen, beslisregels, onder de Archiefwet? Wat gebeurt er eigenlijk met algoritmen die door overheidsinstanties voor de uitvoering van beleid zijn toegepast, maar op enig moment verouderd zijn? Grote kans dat die, simpel gezegd, worden weggegooid. Om het concreet te maken. Stel: u wilt weten hoe beslissing X is genomen, en die beslissing bestaat uit een reeks stapjes, waarbij ook computers zijn ingezet. Maar de geautomatiseerde stapjes – veelal beslisregels of algoritmen genoemd – waarmee die besluiten zijn genomen, zijn niet gearhiveerd of zijn tussentijds gewijzigd. Hoe kunt u dat besluit dan nog controleren?

Hier ligt uitdaging 1. Een overheid die zich onvoldoende tijdig bewust is van het feit dat digitale informatie – niet alleen klassieke digitale documenten, email-berichten en twitterberichten, maar ook algoritmen – ook nog eens langdurig en duurzaam bewaard moet worden, loopt het risico te laat te zijn. Ik noemde zojuist de kwestie van de verwijderde e-mails inzake de MH17-ramp. Een risico dat we wederom met algoritmen lopen. Ik stel vast dat veel ontwikkelaars en gebruikers binnen de overheid er zich onvoldoende van bewust zijn dat een verouderd of niet langer relevant algoritme wel eens conform de Archiefwet bewaard zou moeten worden. Nog ingewikkelder wordt het als we ons de vraag stellen: wat precies en op welke momenten moeten we archiveren van een algoritme dat zichzelf aanpast omdat het zelflerend is? Het moge redelijk abstracte vragen zijn: de realiteit is dat de uitvoering van overheidsbeleid steeds meer zal leunen en steunen op dit type algoritme. En daarmee raakt de ontwikkeling ook aan de controle op en verantwoording van overheidsbeleid.

Maar er is nog een tweede uitdaging: duurzaam digitaal archiveren kan niet zonder aanvullende informatie om het digitale archief goed te kunnen doorzoeken. Wat bedoel ik

hiermee? U loopt vast allemaal wel eens aan tegen de ergernis – althans ik loop er zelf in ieder geval regelmatig tegenaan – dat u bepaalde mails niet meer (zo snel) terug kunt vinden. Zelfs wanneer u keurige digitale ‘opbergvakjes’ hebt aangemaakt. En dan blijkt helaas de zoekfunctie van bepaalde applicaties ook niet echt optimaal. Kortom, we weten allemaal: zonder aanvullende informatie, bijvoorbeeld over de specifieke beleidskwestie waar het bericht op ziet of de werkgroep waar de mail relevant voor was valt veel digitale informatie niet eenvoudig meer terug te vinden. Zeker niet wanneer er jaren zijn verstreken. Kortom, het archiveren van digitale documenten alleen is niet voldoende. Er moet ook aandacht zijn voor de aanvullende informatie – veelal metagegevens genoemd – om de toegankelijkheid op langere termijn te blijven garanderen.

Het belang van juist deze aanvullende informatie groeit met de komst van kunstmatige intelligentie en algoritmen. Een duurzame toegankelijkheid van algoritmen betekent heel concreet: voor de toekomst vindbaar, beschikbaar, interpreteerbaar, authentiek en volledig. Zeker wanneer kunstmatige intelligentie een deel van de menselijke beslissing overneemt, is verantwoording extra belangrijk. Bijvoorbeeld om achteraf te bepalen of het besluit op een eerlijke manier tot stand is gekomen.

Wat de archivering van algoritmen tot een uitdaging maakt is dat de werking en het gebruik van algoritmen in feite verborgen zitten in systemen. Het gaat niet langer uitsluitend om het simpel bewaren van een digitaal document, zoals een email. Wil een ministerie bijvoorbeeld op een later moment verantwoording kunnen afleggen of bij bepaalde uitvoeringshandelingen algoritmen zijn ingezet, dan dienen deze verwerkingen wel te worden geregistreerd, dat wil zeggen te worden gelogd. En moet deze logging vervolgens duurzaam worden gearchiveerd. Ook is het belangrijk om de stappen in het proces van ontwikkeling van een algoritme goed en eenduidig vast te leggen. En dan gaat het om kennis over: de combinatie van data waarmee het systeem wordt gevoed, de gehanteerde algoritmen, het resultaat van bewerkingen en eventueel relevante contextinformatie. Het gaat kortom niet alleen om inzicht in de technische stappen, maar ook om het type en de kwaliteit van de input – de data en de documenten – waarop beslissingen worden gebaseerd. Zeker wanneer het om zelflerende systemen gaat is het wezenlijk dat vooraf wordt bepaald welke van deze informatie dient te worden gearchiveerd. In feite hebben we het ook hier over contextinformatie die wezenlijk is om uit te leggen en verantwoording af te leggen wat er in het algoritme gebeurt. Terzijde merk ik op dat het vaak commerciële partijen zijn die in opdracht van overheidsinstanties het algoritme ontwikkelen en dat het daarom belangrijk is dat overheidsinstanties als opdrachtgever goede afspraken maken over de wijze waarop die bedrijven tot de voor archivering noodzakelijke informatie komen.

Nu zult u wellicht denken: “OK, ik zie de uitdaging en het belang, maar hoe pakken we dat als volksvertegenwoordigers dan aan?”

Laat me voorop stellen: het exacte antwoord heb ik ook niet. Wat betreft AI valt er nog veel te ontdekken, te leren en uit te proberen. Ook als het op archivering aankomt. Toch wil ik u enkele richtingen meegeven.

Allereerst is het belangrijk dat er voldoende begrip is. In het WRR-rapport *Opgave AI* concluderen we onder meer dat regering en parlement de komende jaren het initiatief naar zich toe zullen moeten trekken, willen we de inbedding van AI – de nieuwe systeemtechnologie – goed laten verlopen. We geven daartoe vijf concrete opgaven mee. Een van die opgaven gaat over een beter begrip van de technologie. En daarmee onder meer over de kennis van AI binnen de overheid. Kennis over, maar ook besef van de specifieke uitdagingen die de inzet van algoritmen en kunstmatige intelligentie met zich meebrengt. Kortom, kennis over en besef van het wezenlijke belang van het tijdig, adequaat en duurzaam archiveren van algoritmen. Kennis wat er dan precies van algoritmen gearchiveerd moet worden. Die kennis dames en heren kunt u onder meer ophalen in de wetenschap. Mijn lezing van vandaag vormt het startschot voor het aankomende kennisevenement over de waarde van wetenschap voor politiek en burgers – dit jaar getiteld ‘Beweren en Bewijzen’. Het evenement – op 23 en 24 mei a.s. – biedt een mooie gelegenheid om de contacten met de wetenschap verder te verstevigen. Contacten die mede waardevol kunnen zijn voor het ophalen van kennis over archivering van algoritmen. Maar aanvullend wil ik u meegeven dat u ook reeds een waardevol instrument in handen heeft. Dat is de Wetenschapstoets zoals deze in 2020 door uw Kamer via een pilot is ontwikkeld. En vorig jaar vervolgens is geëvalueerd en geformaliseerd door de Vaste commissie voor de rijksuitgaven. Weliswaar ziet deze toets nu primair op voorgenomen beleid, maar de toets valt natuurlijk ook uit te werken voor het verantwoordingsproces. Een van de vragen in het huidige standaardformulier voor de toets betreft namelijk: ‘de vindbaarheid van informatie’.

Dan mijn tweede suggestie: u hoeft het wiel, zagezegd, niet helemaal zelf uit te vinden. Kennis kunt u inmiddels al ophalen bij diverse instellingen in de publieke sector. Zowel de VNG binnen het KIA – het kennisplatform Informatiehuishouding Overheden – als het CBS hebben de afgelopen periode mooie stappen gezet in het denken over archivering van algoritmen. Het KIA ontwikkelde vorig jaar de Handreiking voor archiveren van algoritmen. Het CBS nam het archiveren van algoritmen ter hand binnen het project ‘Eerlijke algoritmen’. Ook de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft aangekondigd nader te inventariseren wat het archiveren van algoritmen precies betekent.

En via deze Inspectie kom ik bij mijn laatste suggestie aan u. Die betreft het toezicht op algoritmen. De regering is voornemens het toezicht op AI te beleggen bij een specifieke toezichthouder, de Autoriteit Persoonsgegevens. Van diverse kanten zijn inmiddels grote twijfels geuit of dit wel een verstandige keuze is. Ik sluit me bij die twijfels aan. In het WRR-rapport Opgave AI schetsen we diverse problemen en risico's mocht de keuze voor één specifieke toezichthouder worden gemaakt. Die risico's spelen ook in relatie tot archivering. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is nu verantwoordelijk voor de verantwoordingsinformatie van algoritmen. "Of dat nu programmacode, data of beschrijvende toelichting, een combinatie daarvan of nog iets anders is", zo valt op de website van de Inspectie te lezen. Maar hoe verhoudt deze verantwoordelijkheid zich straks precies tot de bevoegdheden van de AP wanneer deze expliciet de eersaangewezen toezichthouder op AI wordt? Bovendien: het belang van archivering en zeker het belang daarvan in een concrete beleidscontext kunnen op gespannen voet staan met andere belangen. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de privacybelangen van individuen die in overheidsdocumenten met naam en toenaam worden genoemd. Mijn vraag aan u is hoe die weging wordt gemaakt als het toezicht straks primair in handen ligt van de instantie die is opgericht om over onze privacybelangen te waken. Dames en heren, het onderwerp en het grote belang van privacy vormt de kern van mijn wetenschappelijke loopbaan. Maar ik weet niet of het wel zo verstandig is het toezicht op AI te beleggen bij de AP. Dat zeg ik in de context van dit betoog niet vanwege specifiek de AP. Dat zeg ik omdat ik er niet gerust op ben dat het voor een democratie zo wezenlijke belang van archivering – en in het bijzonder archivering van algoritmen – goed is geborgd wanneer het toezicht in handen van deze ene toezichthouder komt te liggen.

Dames en heren. Mijn wens is dat u in het debat dat u komende weken voert een moment neemt om met meerdere bewindspersonen te reflecteren op het wezenlijke belang van duurzame digitale archivering voor niet uitsluitend een goede informatiehuishouding, maar juist ook voor een democratie die te allen tijde verantwoording kan afleggen. Niet alleen nu, maar ook in de toekomst.

In het verantwoordingsdebat over het jaar 2019 merkte voormalig staatssecretaris Knops (BZK) toen het over de digitalisering ging, op dat de overheid meer als één overheid moet gaan opereren, waarbij er in de toekomst sterke coördinatie tussen departementen zal gaan plaatsvinden. Mijn vraag aan u is wat het betekent als we deze ambitie doorvertalen naar het verantwoordingsdebat en de informatievoorziening aan uw Kamer. In het besef dat de huidige staatssecretaris voor Digitale Zaken een bijzondere verantwoordelijkheid in deze heeft, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat een integrale, gecoördineerde maar vooral

ook brede informatievoorziening aan uw Kamer een aangelegenheid is die individuele portefeuilles van bewindspersonen overstijgt. Ik beseft dat dit gegeven de bestuurlijke inrichting van ons land ingewikkeld ligt, maar de digitale wereld trekt zich niets aan van het huis van Thorbecke. En dus: wat mij betreft voert u met meerdere bewindspersonen het gesprek over het besef van hun verantwoordingsrol ten aanzien van archivering van algoritmen. En de gecoördineerde actie die in dat verband nodig is.

Ik kom tot een afronding. De boodschap die ik u vandaag heb willen meegeven, is dat digitalisering de nodige consequenties heeft voor uw controlerende taak. Natuurlijk was u zich daar al lang van bewust. Toch wilde ik deze gelegenheid aangrijpen om een wat verweesde kwestie bij u onder de aandacht te brengen. Archivering lijkt ogenschijnlijk van nogal procedurele aard. Maar wie zich een wereld zonder digitalisering en data probeert voor te stellen, beseft dat het om zicht op de inhoud van het beleid gaat. Maar bovenal, dames en heren, gaat het om de vitaliteit – immers het bij de tijd blijven – van essentiële waarborgen voor het vertrouwen in een goed functionerende democratie.