

Algoritmische overheidsbesluitvorming

Handelingsopties voor de Eerste Kamer



Afsluitende notitie

1. Inleiding

In het najaar van 2020 richtte de commissie Justitie en Veiligheid de werkgroep AI op: en verdiepingstraject over artificiële intelligentie en algoritmische besluitvorming bij de overheid. De werkgroep zag de groeiende rol die algoritmes spelen bij de besluiten die de overheid neemt. De werkgroep wilde grip krijgen op de rol die de Eerste Kamer kan vervullen om deze technologische en bestuurlijke ontwikkeling in goede banen te leiden.

Het Rathenau Instituut ondersteunde dit traject. Onderdeel van deze ondersteuning was de notitie [Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid. De rol van de Eerste Kamer](#) (maart 2021). Die notitie geeft een beknopt overzicht van de zorgen over

algoritmische besluitvorming bij de overheid, beleidsinitiatieven in de periode 2018-2020 en benoemde mogelijke onderwerpen voor bijeenkomsten tussen de senatoren en deskundigen. De leidende vraag voor deze bijeenkomsten was: waar liggen mogelijkheden voor de Eerste Kamer om grip te krijgen op algoritmische overheidsbesluitvorming door de overheid, gezien haar taak om wetgeving te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

De [bijeenkomsten](#) vonden plaats in mei en oktober 2021. Op 18 mei 2021 vond een verdiepingsbijeenkomst plaats met leden van de werkgroep, waaraan Prof. dr. Albert Meijer (Universiteit Utrecht), mr. dr. Marlies van Eck (Hooghiemstra en partners en Radboud Universiteit) en Prof. dr. Frans van Harmelen (Universiteit van Amsterdam) bijdragen leverden. In oktober vonden drie bijeenkomsten voor alle senatoren plaats (zie onder). Het Rathenau Instituut heeft deze bijeenkomsten ondersteund door experts voor te dragen en hun inhoudelijke bijdragen af te stemmen.

Nu de deskundigenbijeenkomsten zijn afgerond, beraadt de werkgroep zich op vervolgstappen. Ter ondersteuning van deze fase heeft het Rathenau Instituut de inzichten uit de bijeenkomsten in deze afsluitende notitie verzameld en daaraan een eigen reflectie toegevoegd.

2. De bijeenkomsten

De deskundigenbijeenkomsten vonden plaats op 5, 12 en 26 oktober 2021. De eerste bijeenkomst op 5 oktober had een voorbereidend karakter, bedoeld om alle senatoren bekend te maken met de aard en impact van artificiële intelligentie. Prof. dr. Catholijn Jonker (TU Delft) en Dr. Melanie Rieback (Radically Open Security) leverden hieraan [de bijdragen](#).

Vervolgens vonden op [12 oktober 2021](#) en [26 oktober 2021](#) twee deskundigenbijeenkomsten plaats over manieren waarop de Eerste Kamer haar rol ten aanzien van algoritmische overheidsbesluitvorming kan versterken. Deze notitie bespreekt de opbrengst van deze twee bijeenkomsten, aan de hand van de vier discussiepunten uit onze voorbereidende notitie. We introduceren die hieronder.

Discussiepunt 1: verankering in de wet

Het eerste discussiepunt ging over de manieren waarop algoritmische overheidsbesluitvorming steviger in de wet verankerd zou kunnen worden. Algoritmische systemen worden namelijk lang niet altijd geïntroduceerd door een nieuwe wet of wetswijziging, omdat ze al gereguleerd worden door bestaande juridische kaders. In die gevallen heeft de Eerste Kamer geen gelegenheid om het systeem te toetsen op essentiële criteria zoals rechtmatigheid en uitvoerbaarheid. Zo valt het Criminaliteits Anticipatie Systeem (CAS) onder de bestaande Wet politiegegevens. CAS is dus nooit als aparte wet in de Eerste Kamer besproken, terwijl er inmiddels controversie bestaat over de inbreuk die het systeem maakt op de privacy van burgers,

over vermeende discriminerende effecten en over de effectiviteit van de voorspellingen van CAS.

De vraag rijst dus of systemen met een dergelijke impact op grond- en mensenrechten meer parlementaire controle vereisen. Een manier om die parlementaire controle te vergroten, is via nadere algemene juridische inkadering. Bestaande wetten zien namelijk al vaak toe op het gebruik van AI-systemen door de overheid, of stellen eisen aan het handelen van de overheid. De Uitvoeringswet AVG en de Wet politiegegevens zien bijvoorbeeld toe op dataverwerking door verschillende overheidsdiensten, terwijl de Algemene wet bestuursrecht eisen stelt aan de besluiten die de overheid neemt – ook als deze ondersteund worden door algoritmes. Deze wetten regelen niet de komst van een specifiek systeem, maar geven wel aan wat de overheid of uitvoeringsinstanties mogen of kunnen doen. Zijn in deze wetten aanscherpingen of wijzigingen nodig?

De uitgenodigde experts waren mr. dr. Mariette Lokin (destijds Vrije Universiteit Amsterdam / Ministerie van Financiën, onderzoek naar 'Wendbaar wetgeven') en Prof. mr. dr. Johan Wolswinkel (Universiteit Tilburg, hoogleraar Bestuursrecht, markt en data, onderzoek naar de functie van het bestuursrecht in tijden van economisering en dataficering).

Discussiepunt 2: proportionaliteitstoetsing

Het tweede discussiepunt betrof de proportionaliteit van voorgestelde wetgeving over algoritmische besluitvorming, die specifieke systemen mogelijk maakt. Denk aan de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, die de basis vormde voor het Systeem Risico Indicatie (SyRI). Het is de taak van de Eerste Kamer om in het kader van de bescherming van grond- en mensenrechten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit toe te passen. Hoe kan de Eerste Kamer de proportionaliteit van dit soort wetten voldoende doortastend toetsen? Daarbij is het zaak af te wegen of een eventuele inbreuk op deze rechten gerechtvaardigd is, gezien de verwachte maatschappelijke opbrengst van het voorgestelde systeem of type systemen. Het is ook van belang om daarbij na te gaan of er alternatieven voorhanden zijn die hetzelfde resultaat op zouden kunnen leveren, maar minder of geen inbreuk zouden maken op grond- en mensenrechten.

Om dit zorgvuldig te kunnen toetsen, is informatie nodig over de effectiviteit en de ontwikkeling van een voorgesteld AI-systeem. Dit kan vooraf lastig zijn, juist omdat het systeem nog niet in de praktijk is gebracht. Ook is het van belang om na te gaan hoe het systeem precies in de wet verankerd wordt. Dit zal deels bestaan uit het kritisch bestuderen van de adviezen van de Raad van State en de betrokken toezichthouders, en van de reacties van het kabinet hierop. De Eerste Kamer organiseert verder regelmatig expertmeetings om zich voor te bereiden op bepaalde wetgevingstrajecten. Ook inzichten uit mensenrechten impact assessments, bijvoorbeeld gemaakt door een uitvoeringsorganisatie, kunnen Eerste Kamerleden helpen bij de beoordeling.

De besluitvorming van de Eerste Kamer zelf is verdeeld in vaste commissies, maar AI-wetgeving kan het werkveld van meerdere commissies beslaan. Een goede toetsing op proportionaliteit vraagt dus om meer integrale behandeling van een wetsvoorstel, waarbij meerdere commissies zijn betrokken. De Eerste Kamer zou kunnen verkennen of, en op welke manier, zij haar grip op dit besluitvormingsproces kan versterken. Zo heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van de tijdelijke commissie Digitale Toekomst besloten om een eigen vaste commissie voor Digitale Zaken in te stellen, die de vaste commissies kan ondersteunen bij besluiten over AI.

De uitgenodigde experts waren Dr. mr. Heleen Janssen (Universiteit van Amsterdam, onderzoek naar impact assessments en geautomatiseerde besluitvorming) en Dr. Erik van de Sandt (Nationale Politie, University of Bristol, onderzoek naar data science voor politie).

Discussiepunt 3: menselijke tussenkomst en toezicht

Het derde discussiepunt was de manier waarop menselijke tussenkomst en toezicht geregeld zijn. Behalve op rechtmatigheid, toetst de Eerste Kamer ook op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De mate van beoordelingsruimte of zelfs beleidsvrijheid op het uitvoerende niveau is hierbij een belangrijk aspect. Het streven is om potentiële ruis in de vertaling van de wet naar de praktijk zoveel mogelijk te voorkomen. Het is immers onwenselijk om besluitvormende bevoegdheid, zonder democratische verantwoording, aan ICT-professionals of zelfs AI-systemen te geven. Wel is het cruciaal om ruimte te laten voor maatwerk. Ambtenaren moeten een passende oplossing kunnen formuleren voor een uitzonderlijke casus. Om te voorkomen dat burgers worden geconfronteerd met 'computer says no'-scenario's (waarin ambtenaren het advies van de computer zonder vragen overnemen), moet niet alles op systeemniveau worden dichtgetimmerd. Het is dus zaak om te controleren of nieuwe systemen binnen ambtelijke organisaties voldoende ruimte bieden voor menselijke tussenkomst en maatwerk.

In dit kader is het belangrijk dat de Eerste Kamer ook kijkt naar het toezicht. De verschillende toezichthouders, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en de Algemene Rekenkamer, hebben mogelijkheden om na te gaan in hoeverre de algoritmische besluitvorming bij de overheid verantwoord plaatsvindt. Toch is de praktijk weerbarstig; de vraag rijst in hoeverre er soms sprake is van een papieren werkelijkheid. Te vaak blijkt het toezicht niet toereikend om slecht functionerende geautomatiseerde besluitvorming tijdig te detecteren en waar nodig aan de bel te trekken. Het is daarom zaak dat de Eerste Kamer in staat is om zorgvuldig te beoordelen of een wetsvoorstel genoeg ruimte biedt voor menselijke tussenkomst en controleert of effectief toezicht mogelijk is. Ook hiervoor geldt dat de Kamer interne en externe expertise moet opbouwen en benutten.

De uitgenodigde experts waren dr. Martiene Branderhorst (Algemeen directeur Raad voor het Openbaar Bestuur) en Arjen Widlak (Kafka brigade).

Discussiepunt 4: vinger aan de pols

Het vierde en laatste voorgestelde discussiepunt was de mate waarin het parlement na goedkeuring van een wet kan toezien op de ontwikkeling van een AI-systeem. De toetsing van een AI-gerelateerd wetsvoorstel gebeurt doorgaans vóór de ontwikkeling en daadwerkelijke introductie van dat AI-systeem. Het parlement heeft voor die tijd geen zicht op en controle over interpretaties en waardeoordelen die systeemontwerpers genoodzaakt zijn te maken. De discretionaire ruimte van ICT-professionals neemt toe, maar wordt nog weinig genormeerd. Met andere woorden: rondom de uitwerking van AI-gerelateerde wetgeving is momenteel weinig democratische controle georganiseerd.

Ook is er vooraf doorgaans weinig bekend over de effectiviteit van slimme systemen. Tot nu blijken er bijvoorbeeld weinig aanwijzingen te zijn dat SyRI leidde tot een betere opsporing van fraude, en is het lastig te bewijzen dat *predictive policing* beter werkt dan traditionele opsporingsmethodes.¹ Vaak zal meer informatie over de effectiviteit gedurende de looptijd van het systeem moeten worden verzameld, bijvoorbeeld via een pilot of experiment. Maar als de Eerste Kamer daar niet vooraf om vraagt, komt deze informatie, en de mogelijkheid om opnieuw proportionaliteit te wegen en te toetsen, dus niet meer bij de Eerste Kamer.

Bovendien kunnen de omstandigheden waaronder een systeem van start ging – en de politieke keuzes en afwegingen die aanvankelijk gemaakt werden – in de loop der tijd veranderen. AI-software is dermate complex dat het vrijwel altijd onvoorziene effecten heeft die mogelijk een ongewenste uitwerking hebben op burgers en bedrijven. Ook kunnen uitvoeringsinstanties de grens opzoeken van hun mandaat en kan het gegeven mandaat achteraf te ruim blijken. Om al deze redenen kan het wenselijk zijn om de weg die de Eerste Kamer aanvankelijk deed, opnieuw te bezien.

De uitgenodigde experts waren Robert van Doesburg (TNO, onderzoek naar interpretatie van juridische normen) en mr. dr. Reijer Passchier (Universiteit Leiden, onderzoek naar digitalisering en de democratische rechtsstaat).

3. De handelingsopties

Tijdens de deskundigenbijeenkomsten zijn een reeks plannen en maatregelen aanbevolen, die de grip van de Eerste Kamer op algoritmische overheidsbesluitvorming zouden kunnen versterken. We delen ze in op basis van de genoemde discussiepunten. De opties van de uitgenodigde experts hadden betrekking op meerdere discussiepunten. Op sommige punten zijn meer handelingsopties genoemd dan op andere (zie Tabel, paragraaf 4). Sommige aanbevelingen gingen over uitvoeringsorganisaties: hoe kunnen zij zichzelf zodanig organiseren dat zij mensenrechtelijke risico's tijdig en gestructureerd herkennen en wegen? Sommige gingen over technische maatregelen, bijvoorbeeld het wetenschappelijke onderzoek om

¹ Zie bijvoorbeeld A. Meijer en M. Wessels (2019) Predictive policing: review of benefits and drawbacks. *International Journal of Public Administration*. 42(12). <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2019.1575664>

AI beter uitlegbaar te maken. We beperken ons hier tot de aanbevelingen die specifiek de rol van de Eerste Kamer betreffen, gezien het doel van dit ondersteuningstraject.

3.1 Wettelijke verankering

3.1.1 Verplicht de uitvoering van, en rapportage over, een Algoritme Impact assessment

Impact assessments zijn belangrijke instrumenten voor de bescherming van mensenrechten, omdat ze ontwikkelaars, betrokken beleidsmakers en de verantwoordelijke bestuurders vroegtijdig dwingen na te denken over de consequenties van hun toepassingen voor de rechten van burgers. Nu is het vanwege de AVG verplicht voor bepaalde overheidsorganisaties om bij toepassingen een data protection impact assessment (DPIA) uit te voeren. Deze ziet echter hoofdzakelijk op privacyrechten. Andere rechten, zoals het recht op informatie, en andere beginselen, zoals die van behoorlijk bestuur, staan daarom in de DPIA niet centraal.

Daarom zou een verplichting opgenomen kunnen worden om de impact breder te toetsen en deze toetsing aan de wetgever te rapporteren. Hulpmiddelen om dit te doen zijn er al – met name de Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA)² die in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgesteld. Een dergelijke verplichting kan ook gelden daar waar de overheid systemen van derden inkoopt (Janssen 2021; Branderhorst 2021). Vanuit de rol van opdrachtgever kan de overheid private partijen verzoeken om verantwoording af te leggen voor de wijze waarop zij een AI-systeem hebben ontwikkeld. Welke algoritmen zijn precies gebruikt? En welke aannames liggen onder het systeem?

In de voorgestelde AI-verordening van de Europese Commissie staat in artikel 9 een verplichting om de risico's van AI-systemen vooraf in te schatten en te wegen – dit geldt echter alleen voor 'hoog-risico'-AI-systemen. In Nederland is met de Toeslagenaffaire op pijnlijke wijze duidelijk geworden dat ook op regels gebaseerde systemen mensenrechtelijke risico's met zich mee kunnen brengen. Het is zaak om een mogelijke verplichting om een Impact assessment uit te voeren in samenhang met de Europese AI-verordening te bespreken. Inmiddels is een Kamermotie aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen om het IAMA verplicht te stellen voor algoritmes die worden ingezet om evaluaties van of beslissingen over mensen te maken.³

3.1.2 Stel wettelijke eisen aan uitlegbaarheid

Er kan ook overwogen worden om wettelijk te specificeren aan welke eisen algoritmen moeten voldoen, zodat de beslissingen die een AI-systeem neemt, uitlegbaar zijn. Hier bestaat al rechtspraak over: onder andere in de AERIUS-rechtspraak heeft de rechter

2 Gerards, J. T. Schafer, A. Vankan & I. Muis (2021) Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes>

3 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022Z06024&did=2022D12329>

aangegeven dat de gemaakte keuzes, gebruikte gegevens en aannames van in de besluitvorming meegenomen AI-systemen volledig, tijdig en uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt. Volgens de rechter voldoet de overheid anders niet aan het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.⁴ Mede naar aanleiding van deze rechtspraak hebben diverse juridische experts opgeroepen dat de wetgever zelf de eisen helder maakt en aangeeft welke informatie over de besluitvorming beschikbaar moet worden gesteld (Wolswinkel 2021; Passchier 2021). Daarmee kan de wetgever een helder signaal afgeven aan de rechter en de bredere samenleving. Ook kunnen zo, waar nodig, de uitlegbaarheidseisen voor verschillende typen AI-systemen worden gepreciseerd.

Frankrijk en België kennen dergelijke verplichtingen al (Van Eck 2021; Wolswinkel 2021). In Frankrijk is bijvoorbeeld vastgelegd dat de overheidsinstantie informatie moet verstrekken over:

- de mate waarin en de wijze waarop de algoritmen hebben bijgedragen aan de besluitvorming;
- de verwerkte gegevens en hun bronnen;
- de gebruikte parameters en
- hun weging in het concrete geval van belanghebbende en de uitvoeringshandelingen waar de algoritmische behandeling toe heeft geleid.

Belangrijk daarbij is om eisen aan uitlegbaarheid te verbinden met documentatie-eisen. Als bepaalde informatie over besluiten gegeven moet worden, moet die informatie ook goed zijn opgeslagen. In deze context is de ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal tussen beleidsmakers en programmeurs relevant (Doesburg 2021; Lokin 2021; Van de Sandt).⁵ Door met een gemeenschappelijke taal en methode de wet om te zetten in algoritmes, zou het eenvoudiger kunnen zijn om het ontwikkelproces transparanter te maken.

Ten slotte is het zaak om bij uitlegbaarheid niet alleen te kijken naar lerende systemen, maar ook naar 'simpelere' op regels gebaseerde systemen. Deze systemen zijn immers zo enorm omvangrijk, dat het lang niet altijd makkelijk is om goed uit leggen waarom een bepaald besluit nu is genomen. En ook hier ontbreekt het dikwijls aan onderliggende documentatie – bijvoorbeeld over de ontwerpkeuzes die bij de ontwikkeling van het algoritme gemaakt zijn.

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) kent al meer bescheiden informatieplichten. Zo voorzien artikel 14 en 15 van de AVG in een aantal soorten informatie die bij gegevensverwerking beschikbaar moeten worden gesteld of waarin inzage gegeven moet worden. Ook de voorgestelde AI-verordening bevat eisen ten aanzien van technische documentatie en transparantie, met betrekking tot hoog-

4 Zie Raad van State (2021) Digitalisering: Wetgeving en bestuursrechtspraak. Den Haag: Raad van State. <https://www.raadvanstate.nl/@125918/publicatie-digitalisering/>

5 Ook Marlies van Eck en Albert Meijer noemden deze punten in hun bijdrage op 18 mei 2021.

risicosystemen. Een nieuwe wettelijke uitlegverplichting zal in samenhang met deze bepalingen moeten worden begrepen.

3.1.3 Stel een verbod in om bepaalde AI-besluiten te nemen zonder menselijke tussenkomst

Op regels gebaseerde systemen nemen al decennia geautomatiseerde besluiten, zoals het innen van verkeersboetes of het uitkeren van de kinderbijslag. Lerende systemen worden vooralsnog vooral ingezet om beleidsprocessen te ondersteunen, bijvoorbeeld door in te schatten wat de kans is dat een bepaalde burger fraude pleegt. Maar het is in toenemende mate technisch mogelijk om overheidsbesluiten te laten nemen door deze lerende AI-systemen. Gevreesd wordt dat als lerende AI-systemen direct overheidsbesluiten nemen, dit te koste gaat van de rechtszekerheid en een deugdelijke motivering onmogelijk is.

Wat de rechtszekerheid betreft, is het onwenselijk als de wetstoepassing tussentijds en zonder instemming van een mens verandert. Dit brengt burgers en bedrijven, die hun plannen moeten kunnen baseren op een heldere betekenis van de wet, in onzekerheid. Wat een deugdelijke motivering betreft, moeten overheidsorganen bij besluiten uit kunnen leggen waarom een besluit is genomen. Als de werkwijze van een AI-systeem zeer complex is, kan het moeilijk zijn om deze uitleg te geven. Bovendien is het dan voor rechters moeilijk om te toetsen of besluiten op correcte wijze zijn genomen.

De problemen spelen het sterkste bij AI-systemen die gebruikmaken van *unsupervised learning*. Bij *unsupervised learning* gaat de AI namelijk op zoek naar verbanden die voor de mens vaak niet meer inzichtelijk zijn. Hoewel een mens 'onder de motorkap' kan kijken, is het niet te achterhalen wat de daadwerkelijke achtergrond van een beslissing was.

Het is daarom de vraag in hoeverre het toegestaan zou moeten zijn dat de overheid bepaalde, moeilijke uitlegbare AI-systemen besluiten laat nemen. De wetgever zou daarom een verbod kunnen uitvaardigen (Wolswinkel 2021).

3.2 Proportionaliteitstoetsing

3.2.1 Stel een evaluatiedocument op dat periodiek wordt geactualiseerd

Sommige deskundigen zien minder in het aanscherpen van wetgeving, en wijzen op manieren waarop de Eerste Kamer zelf bij haar toetsing van wetsvoorstellen, en in de samenwerking met de uitvoering en de regering, systemen beter kan controleren. Zo kan het eigen toetsingsproces verbeteren door op doortastende wijze na te gaan of wetsvoorstellen proportioneel zijn. Weegt de te verwachten opbrengst van een nieuw systeem op tegen mogelijke maatschappelijke risico's? Dat zou allereerst kunnen door een periodiek evaluatiedocument op te stellen, waarmee stap voor stap het besluitvormingsproces en voorgestelde AI-toepassingen bevraagd kunnen worden. Bij het opstellen van zo'n document kan de Eerste Kamer putten uit tal van onlangs

gepubliceerde hulpmiddelen, die de deskundigen ook onder de aandacht brachten. Zo presenteerde de Raad voor het Openbaar Bestuur een [Data Debat Denkkader](#), publiceerden de [Algemene Rekenkamer](#) en de [Raad van State](#) toetsingskaders en werd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken het [IAMA](#) ontwikkeld. Het verplichten van het IAMA, en met name de rapportage over het uitgevoerde assessment, zoals hierboven genoemd, kan hierbij behulpzaam zijn.

3.2.2 Versterk de samenwerking tussen parlement, kabinet, ministeries en uitvoeringsorganisaties

Het toetsingsproces van de Eerste Kamer moet voldoende inhoudelijk gevoed worden. Daarom presenteerden verschillende experts mogelijkheden om de samenwerking tussen alle relevante actoren in het wetgevingsproces te versterken. Het idee is dat door beter op de hoogte te zijn van de inhoud en consequenties van AI-gerelateerde wetgeving, het mogelijk is voor uitvoeringsorganisaties en parlement om conceptwetgeving bij te sturen, en dat een beter begrip van een aankomende wet, en de uitvoerbaarheid daarvan, het toetsingsvermogen van het parlement versterkt. Gezien de technische complexiteit van AI-gerelateerde wetgeving is dit niet eenvoudig. Gedacht kan in ieder geval worden aan:

- het organiseren van technische briefings, waarbij wetgevingsspecialisten, maar ook ambtenaren uit de uitvoering en IT-specialisten worden betrokken;
- het breed invoeren van een gezamenlijk normatieve taal om wet naar code in te zetten (zie de Regelspraak en calculemus-Flint initiatieven, Lokin 2021; Doesburg 2021); en
- rapportages die naar de Kamer gestuurd kunnen worden.

3.2.3 Zet een Vaste Commissie Digitale Zaken op

Zowel in de Tweede Kamer als in het net aangetreden kabinet is besloten ten minste een groot deel van het dossier Digitale Zaken centraal te beleggen. Zo kent de Tweede Kamer sinds het voorjaar van 2021 een Vaste Commissie Digitale Zaken en beschikt het kabinet over een Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering. Om haar toetsing te versterken, zou de Eerste Kamer in navolging hiervan ook een Vaste Commissie Digitale Zaken op kunnen richten. Daarmee zou de expertise rondom dit complexe thema gebundeld kunnen worden en kunnen bepaalde digitale thema's met gepast gewicht en aandacht bediscussieerd worden. Wel zou gewaakt moeten worden tegen een verwatering van de kennis over digitale zaken in de rest van de Senaat, aangezien het een thema betreft waar alle senatoren mee te maken hebben (Janssen, 2021).

3.2.4 Investeer in meer ondersteuning voor het parlement

De opkomst van AI is onderdeel van een veel bredere digitaliseringstrend. Deze trend heeft eraan bijgedragen dat de omvang en invloed van uitvoeringsorganisaties de afgelopen decennia enorm is gegroeid. De slagkracht van de wetgever, en in het bijzonder het parlement, is in deze periode gelijk gebleven – en dat heeft een grote achterstand opgeleverd. Daarom adviseren experts het thema digitalisering aan te grijpen om deze institutionele scheefgroei te agenderen en aan te pakken (Passchier

2021). Om haar werk goed te doen, zouden de Eerste en Tweede Kamers meer mensen nodig hebben. Anders wordt het te moeilijk om nog adequaat controle uit te oefenen op de enorm complexe organisaties die de wet uitvoeren. Ook kan gedacht worden aan technologische verbeteringen. De Eerste Kamer zou bijvoorbeeld kunnen uitzoeken of AI-systemen haar werkwijze efficiënter kunnen maken.

3.3 Maatwerk en toezicht

3.3.1 Vraag om een databegroting

Er wordt binnen de verschillende overheden op enorme schaal data verzameld, verwerkt, geanalyseerd en gedeeld. Deze datastromen zijn zo omvangrijk geworden, dat niemand meer het totale overzicht heeft – het is al uitdagend om een volledig beeld te krijgen van de datastromen van een enkele grotere uitvoeringsorganisatie. Dit gebrek aan overzicht schaadt het vermogen van de Rijksoverheid en de wetgever om de digitale overheid te ordenen en waar nodig het datagebruik bij te sturen. Om dit euvel te verhelpen zou een wettelijke verplichting tot het maken van een ‘databegroting’, of ‘AI-jaarplan’ opgenomen kunnen worden (Widlak 2021; Branderhorst 2021). In deze begroting, gemaakt door een voldoende geëquipeerde groep ambtenaren, worden alle datastromen weergegeven en worden per jaar de veranderingen in het datagebruik gesignaleerd. Met dit overzicht in de hand kan er met diepgang over het datagebruik van de overheid worden gedebatteerd en wordt het beter mogelijk om nut en noodzaak van nieuw datagebruik te beoordelen. In de Tweede Kamer heeft de commissie Digitale Zaken om een begrotingsbehandeling [gevraagd](#).

3.4 Vinger aan de pols

3.4.1 Verplicht evaluaties van AI-gerelateerde wetgeving

Om de grip op de uitvoering te versterken wil het kabinet overgaan tot het afnemen van invoeringstoetsen. Men kijkt dan na een jaar hoe de wetgeving in de praktijk werkt. Langs dezelfde lijnen zou, als een wet daar aanleiding toe geeft, ook een horizonbepaling opgenomen kunnen worden, oftewel: gebruik maken van tijdelijke wetgeving, die alleen na succesvolle evaluatie, op basis van helder afgesproken criteria, wordt verlengd. Deze mechanismen zorgen ervoor dat het parlement AI-gerelateerde wetgeving niet van tevoren eenmalig goedkeurt, maar dat de vinger aan de pols wordt gehouden. En dat men in de uitvoering weet dat het parlement periodiek meekijkt.

AI-systemen geven in het bijzonder aanleiding tot een dergelijke controle, omdat de precieze werking van deze systemen zich pas in de praktijk uitkristalliseert. Bovendien is lang niet altijd zeker dat een AI-systeem de beloftes waarmaakt. Vrijwel alle deskundigen benoemden het belang voor de Eerste Kamer om vinger aan de pols te kunnen houden.

4. Overzicht en reflectie

We hebben de genoemde opties in het volgende overzicht beknopt weergegeven:

Discussiepunt	Voorgestelde maatregelen
Wettelijke verankering	<ul style="list-style-type: none"> • Verplicht de uitvoering van, en rapportage over, een Algoritme Impact assessment • Creëer een wettelijk erkend recht op informatie over AI-systemen • Stel een verbod in om bepaalde AI-besluiten te nemen zonder menselijke tussenkomst • Specificeer wettelijke eisen aan uitlegbaarheid
Proportionaliteitstoetsing	<ul style="list-style-type: none"> • Stel een evaluatiedocument op dat periodiek wordt geactualiseerd • Versterk de samenwerking tussen parlement, kabinet, ministeries en uitvoeringsorganisaties • Investeer in meer ondersteuning voor het parlement • Zet een Vaste Commissie Digitale Zaken op
Toezicht en maatwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Vraag om een databegroting
Vinger aan de pols	<ul style="list-style-type: none"> • Verplicht evaluaties van AI-gerelateerde wetgeving

Bron: Rathenau Instituut

De reeks maatregelen geeft de Eerste Kamer een breed palet aan handelingsopties. Het is aan de Eerste Kamer om de politieke keuzes te maken om meer grip op algoritmische besluitvorming te krijgen. Daarbij geven we, als afsluiting, twee observaties mee. De eerste is dat de Europese wet niet alles regelt, en belangrijke normerende en toezichthoudende ruimte overlaat aan de nationale wetgever. Ten tweede merken we op dat wetgeving in de praktijk effectief kan zijn, en gelijke tred kan houden met het tempo van technologische ontwikkelingen.

De Europese versus de Nederlandse wetgever

We schreven het al hierboven: binnen de Europese Unie gaat veel aandacht uit naar het reguleren van de digitale samenleving. De Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG) was al van kracht en in 2022 zijn de Digital Services Act en Digital Markets Act aangenomen. Ten aanzien van AI is een AI-verordening voorgesteld. Ook bereidt de Europese Commissie onder meer wetten voor over het gebruik van data en het beveiligen van data en digitale infrastructuur. De vraag rijst dan al snel: welke taak, naast het keuren van deze wetsvoorstellen, resteert nog voor de parlementen van de lidstaten?

De voorstellen hierboven laten zien dat er genoeg relevante handelingsopties bestaan. Ten eerste omdat de Europese wetgeving slechts een deel van de handelingsopties betreft. Het opstellen van een databegroting is vooralsnog geen onderdeel van Europese voorstellen, net zoals een mogelijk verbod op bepaalde geautomatiseerde overheidsbesluiten. En hoewel de AI-verordening spreekt van een informatieplicht, kan de Nederlandse wetgever, net als de Franse, in meer detail aangeven wat hier wel en niet onder zou kunnen vallen.

Daarnaast zal het parlement een belangrijke rol blijven spelen bij het uitvoeren van bepaalde EU-wetgeving. Als bijvoorbeeld, zoals wordt voorgesteld in de AI-verordening, een mensenrechten impact assessment verplicht wordt gesteld, zal het parlement moeten beoordelen of die in de praktijk goed is uitgevoerd. En dan kan het lonen om het toetsingsvermogen van de Eerste Kamer te versterken.

De snelheid van technologie en die van de wetgever

Wie uitzoomt, kan zich soms verbazen over de innovaties die digitale technologie mogelijk heeft gemaakt – van videobellen tot de opkomst van streamingplatforms. Dit kan de indruk geven dat digitale technologie, en AI in het bijzonder, zich zo snel ontwikkelt, dat een wetgever dit niet kan bijhouden. Met andere woorden: dat nieuwe wetgeving, of nieuwe parlementaire werkprocessen, al gedateerd zijn op het moment dat ze worden ingevoerd.

Deze analyse snijdt geen hout. Ten eerste omdat technologie nooit in een vacuüm wordt ontwikkeld, maar zich vanaf het begin moet verhouden tot bestaande wet- en regelgeving. Bovendien heeft de digitale samenleving wel degelijk vaste, structurele trekken. Zo is de platformeconomie al jaren een feit, evenals de monopoliserende eigenschappen van grote technologiebedrijven. Deze karaktertrekken zal de digitale samenleving voorlopig houden, en vormen daarom een aangrijpingspunt voor wetgeving. Zo is het ook met de uitdaging om AI-systemen voldoende uitlegbaar te maken. Deze uitdaging is al vele jaren onderwerp van wetenschappelijk onderzoek en is in de loop der tijd alleen maar urgenter geworden. Het is dus onverminderd relevant om af te wegen of de overheid bepaalde systemen kan inzetten.

Bovendien is het niet altijd zo dat de politiek de technologie volgt: Europese wetgeving, waaronder de AVG, heeft inmiddels aangetoond dat technologie op zijn beurt ook de wetgeving kan volgen. Met heldere wetgevingskaders kan de ontwikkeling van AI-technologie daarbinnen aangemoedigd worden. Hoewel een wetgevingsproces lang kan duren, kan het de ontwikkeling van digitale technologie structureel beïnvloeden.

De wetgever aan zet

Er is dus ruimte voor de Eerste Kamer om actie te ondernemen. Dat was ook de gedeelde boodschap van de experts: zowel de rechtsprekende als de uitvoerende macht zijn al druk bezig hun rol te vervullen in de digitale samenleving. In een democratische rechtsstaat kan de wetgevende macht niet achterblijven.

Verantwoording en bronnenlijst

De in deze notitie besproken voorstellen vormen een brede selectie van de ideeën die door de uitgenodigde deskundigen naar voren zijn gebracht. We hebben alle ideeën opgeschreven die de Eerste Kamer een handelingsoptie geven voor het beoordelen van wetgeving over het gebruik van algoritmes bij overheidsbesluitvorming. Sommige handelingsopties gingen over uitvoeringsorganisaties of technische maatregelen, bijvoorbeeld het wetenschappelijke onderzoek om AI beter uitlegbaar te maken. In deze notitie beperken we de selectie tot de opties die specifiek de rol van de Eerste Kamer betreffen, gezien het doel van dit ondersteuningstraject.

Het aantal handelingsopties verschilde per thematisch punt. Vanwege de taak van de Eerste Kamer zien de meeste op de rol van de senaat als controleur van wetgeving. Ook worden sommige thema's breder bediscussieerd onder deskundigen dan andere.

De selectie van deskundigen vond als volgt plaats. Het Rathenau Instituut legde een longlist voor aan de werkgroep, waarbij in overleg met de werkgroep de definitieve selectie werd gemaakt. De deskundigen werden vervolgens uitgenodigd om 2-pagers te schrijven met hun analyse en aanbevelingen. Het Rathenau Instituut gaf feedback op zowel de 2-pagers als de bijbehorende presentatieslides, om te zorgen dat het perspectief van de deskundigen duidelijk voor het voetlicht kwam tijdens de bijeenkomsten van de Eerste Kamer, en aandacht besteedde aan de rol van de Eerste Kamer. Daarbij was het doel om verschillende perspectieven naast elkaar te zetten en te verkennen. De politieke weging van de voorstellen en de discussie daarover, lag en ligt bij de Eerste Kamer.

De bronnen verwijzen naar de 2-pagers die zijn geschreven ter voorbereiding op de deskundigenbijeenkomsten op 12 en 26 oktober 2021. De volledige verslagen van de bijeenkomsten zijn [hier](#) na te lezen.

Kader Bronnenlijst

[Branderhorst, M. \(2021\). Sturen of gestuurd worden? Over de legitimiteit van sturen met data.](#)

[Janssen, H. \(2021\). Noodzakelijke informatie om risico's, baten en effectiviteit van AI-systemen te beoordelen.](#)

[Lokin, M. \(2021\). Notitie voor de deskundigenbijeenkomst van de Eerste Kamer op 12 oktober 2021.](#)

[Passchier, R. \(2021\). AI en de \(dis\)balans binnen de trias politica : hoe blijft de Eerste Kamer relevant?](#)

[Van de Sandt \(2021\) De noodzaak van omvattende raamwerken voor begrip van, én grip op, datagedreven werken.](#)

[Van Doesburg, R. \(2021\). Artificiele Intelligentie en besluitvorming door de overheid.](#)

[Widlak, A. \(2021\). Notitie ten behoeve van deskundigenbijeenkomst.](#)

[Wolswinkel, J. \(2021\). Algoritmische besluitvorming door de overheid. Naar een \(betere\) wettelijke verankering?](#)
