



Democratische beheersing van algoritmes en AI

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt toezicht op de naleving van grondrechten bij het verwerken van persoonsgegevens in een steeds meer gedigitaliseerde wereld. Sinds januari 2023 vervult ze tevens de rol van coördinerend toezichthouder voor situaties waar ook andere toezichthouders een rol en verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot het toezicht op het gebruik van algoritmes en AI-systemen. Onderdeel daarvan is het in kaart brengen van de overkoepelende risico's en effecten van algoritmes en AI-systemen en het optimaliseren van samenwerking tussen toezichthouders op dit gebied. Bijzondere aandacht hierbij is er voor non-discriminatie, het tegengaan van willekeur, het bevorderen van transparantie en het voorkomen van manipulatie en misleiding. Ook schetst de AP wat er moet gebeuren om de inzet van algoritmes en AI in goede banen te leiden. Denk aan het inzetten op traceerbaarheid van informatie. In de bijlage gaat de AP verder in op haar rol als coördinerend toezichthouder. Dit paper gaat in op de rol en vormgeving van democratische beheersing van algoritmes en AI.

Samenvatting:

Met regelgeving, transparantie en het stellen van kaders wordt gewerkt aan meer beheersing van algoritmes en AI. De AP is hier dagelijks mee bezig. Dit is een belangrijke voorwaarde om te zorgen voor een goede bescherming van grondrechten bij de inzet van algoritmes en AI. Daarmee ontstaat een basis voor verantwoorde innovatie. Om de democratische beheersing van algoritmes en AI te versterken is voldoende inzet nodig op verschillende vlakken. Hiervoor geeft de AP zes aandachtspunten: (i) voldoende kennis bij volksvertegenwoordigers en organisaties over de inzet van algoritmes en AI, (ii) voldoende overheids personeel voor de controle en grip op algoritmes en AI, (iii) voldoende financiering voor onafhankelijke periodieke controle, (iv) voldoende transparantie over algoritmes en AI, (v) voldoende tijd en aandacht voor controle en (vi) voldoende (toegang tot) onafhankelijke ondersteuning en expertise voor volksvertegenwoordigers.

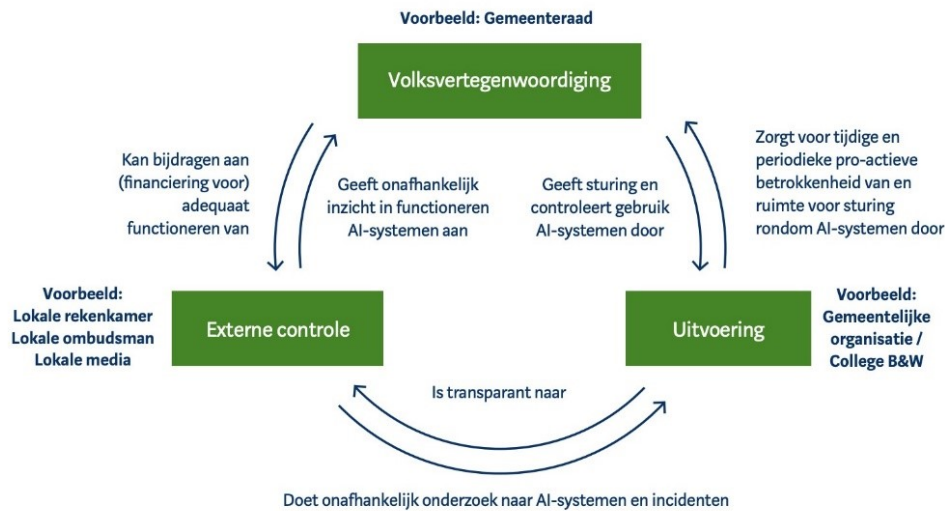
1. Het belang van democratische beheersing

De AP vindt dat volksvertegenwoordigers actief in staat moeten worden gesteld grip te hebben op de inzet van algoritmes en AI binnen de overheid, zowel voorafgaand als tijdens de inzet. Om dit mogelijk te maken is een democratische beheersingscyclus voor algoritmes en AI nodig (zie figuur 1). In een effectieve beheersingscyclus zetten (uitvoerende) overheidsorganisaties algoritmes en AI in binnen de kaders zoals gesteld door de volksvertegenwoordiging. Overheidsorganisaties zijn actief transparant over deze systemen naar volksvertegenwoordigers en externe controleurs. Zo kunnen rekenkamers, ombudsmannen en de media vanuit hun rol onafhankelijk onderzoek doen naar de wijze waarop algoritmes en AI op een verantwoorde manier worden ingezet. Deze controleurs rapporteren hierover aan volksvertegenwoordigers en/of de samenleving. Het goed vormgeven van de democratische beheersingscyclus op algoritmes en AI brengt uitdagingen met zich mee.

De Eerste Kamer kan een belangrijke rol spelen in het versterken van de democratische grip op AI-systemen en algoritmes. Als wetgever en als controleur van de overheid kan de Kamer wetgeving toetsen op zowel rechtmatigheid als de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Algoritmes en AI spelen een steeds grotere rol bij de uitvoering van beleid en regelgeving. De AP onderschrijft daarom de hoge prioriteit die dit onderwerp krijgt in het Kamerdossier 'Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid' en moedigt de Kamer aan om de aandachtspunten van de AP hierbij mee te nemen.¹ Alleen dan kan worden verzekerd dat bij de inzet van algoritmes en AI door overheden wordt voldaan aan de normen en waarden van de democratische rechtsstaat.

De adviezen in dit paper zijn grotendeels gebaseerd op onderzoek van de AP naar democratische beheersing op algoritmes en AI op gemeenteniveau. Veel conclusies uit dit onderzoek zijn ook van toepassing op regionale en landelijke overheden. Het hele onderzoek is te vinden in de Rapportage AI- & Algoritmiserings Nederland (editie 3: zomer 2024).ⁱⁱ

Figuur 1 – Conceptuele democratische beheersingscyclus op algoritmes en AI



2. Inzichten in de praktijk

Het gebruik van algoritmes en AI in het publieke domein voltrekt zich nog te vaak onder de radar van de democratische cyclus van (aan)sturing en verantwoording. Tot voor kort blijken gemeentelijke organisaties de inzet van algoritmes en AI als onderdeel van de bedrijfsvoering en als efficiëntiemaatregelen te zien, maar dit soort keuzes hebben wel degelijk een politiek karakter. De discretionaire ruimte van uitvoeringsorganisaties – bijvoorbeeld in het sociaal domein – wordt meer en meer ingevuld door algoritmes en AI, en daarmee door de ontwikkelaars van deze systemen. Op landelijk niveau spelen vergelijkbare uitdagingen.ⁱⁱⁱ Hierdoor ontstaan vragen over hoe de democratische beheersing op algoritmes en AI plaatsvindt. Uit het onderzoek blijkt echter dat verschillende waarborgen op dit moment ontbreken voor democratische beheersing op algoritmes en AI.

Zicht op gebruikte algoritmes is een fundamentele randvoorwaarde in de

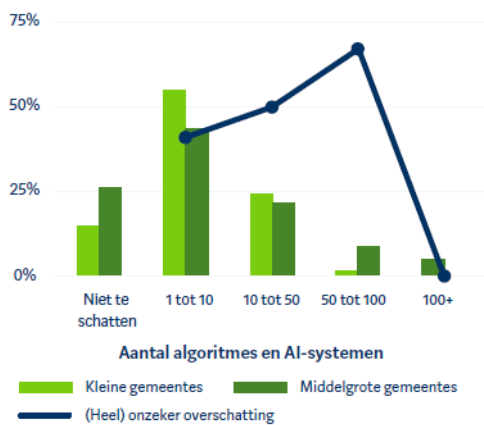
democratische beheersingscyclus voor algoritmes en AI. Uit een enquête van de AP^{iv} blijkt dat veel gemeentelijke organisaties beperkt zicht hebben op het aantal algoritmes en AI-systemen dat zij gebruiken. Daarbij delen gemeentelijke organisaties informatie over AI-systemen (nog) onvoldoende met de controlerende partijen in de democratische cyclus, zoals de gemeenteraad, rekenkamers en ombudsmannen. Een bijkomende zorg is dat de betrokkenheid van gemeenteraden niet altijd als vanzelfsprekend wordt gezien. Om de juiste kaders op te stellen over het gebruik van algoritmes en AI-systemen is transparantie richting de volksvertegenwoordiging vereist.

Gemeenteraadsleden zien gebrek aan prioritering, AI-geletterdheid en kennis over de werking van AI-systemen en algoritmes als belemmering voor het uitvoeren van hun controlerende taak. Digitalisering, en specifiek de inzet van algoritmes, is een vraagstuk dat alle (beleids) domeinen beslaat. Het gevolg van



gebrek aan prioritering en kennis is dat de impact en het politieke karakter van keuzes bij het gebruik van AI-systemen en algoritmes onvoldoende worden onderkend. Daardoor blijven de implicaties voor grondrechten en fundamentele waarden buiten zicht.

Figuur 2 - Veel gemeentes schatten in dat zij slechts een beperkt aantal algoritmes en AI-systemen gebruiken, maar zijn hier onzeker over



BRON: EIGEN ONDERZOEK OP BASIS VAN SURVEY ONDER GEMEENTELIJKE ORGANISATIES (N=85)

3. Overstijgende uitdagingen

Grip op AI en algoritmes betekent ook bewustzijn over afhankelijkheden van private partijen in de publieke dienstverlening. Zo stelt de Algemene Rekenkamer dat Rijksorganisaties niet altijd over voldoende capaciteit, expertise en professionaliteit beschikken op dit onderwerp, waardoor zij afhankelijk zijn van leveranciers.^v Deze conclusies zijn van belang voor het uitoefenen van democratische beheersing op AI-systemen binnen de overheid.

De AI-verordening kan de indruk wekken dat deze alle oplossingen biedt tegen de risico's van AI en algoritmes in brede zin, maar dit is niet helemaal terecht. De verordening stelt eisen aan de ontwikkeling en het gebruik van AI-systemen, maar niet alle algoritmes vallen onder deze definitie. Bovendien worden niet alle AI-systemen aan dezelfde eisen onderworpen. Dit is afhankelijk van de risicocategorie waarbinnen de

toepassing valt. Verder staat het voldoen aan de AI-verordening niet gelijk aan democratische beheersing. De AI-verordening regelt immers niet hoe en wanneer volksvertegenwoordigers betrokken worden en welke informatie daarbij (actief) gedeeld wordt.

De AP ziet dat er op dit moment weinig overheidsalgoritmes als hoogrisico-AI-systeem in het algoritmeregister worden geregistreerd. Slechts 25 van de 700. Dit is een belangrijk aandachtspunt en hangt samen met mogelijke kwalificatievragen die nog spelen over de mate waarin algoritmische toepassingen voldoen aan de definitie van een AI-systeem.

Periodieke controle en beoordeling van algoritmes vindt nog onvoldoende plaats, terwijl de eerste auditeringskaders wel beschikbaar zijn. Een voorbeeld is het onderzoekskader van de Auditdienst Rijk. Dit kader geeft inzicht in risico's die algoritmes met zich meebrengen en met welke maatregelen risico's beheerst kunnen worden^{vi}. De uitkomsten van periodieke audits kunnen een goede basis vormen voor het uitvoeren van de controletaak binnen overheden. De AP roept daarom op tot een auditeringsplicht voor risicovolle algoritmes, ook als ze niet onder de definitie van AI-systeem vallen.

4. Aandachtspunten voor democratische beheersing

Om de democratische beheersingscyclus op algoritmes en AI te versterken is voldoende inzet nodig. Op landelijk en decentraal niveau moet worden ingezet op de volgende zes punten:

Aandachtspunt 1: Voldoende kennis van de werking van en grip op algoritmes en AI-systemen bij bestuurders en ambtenaren. De maatschappelijke uitdagingen op landelijk en decentraal niveau maken de keuze voor oplossingen die gebruikmaken van algoritmes en AI aantrekkelijk, maar dit moet wel verantwoord gebeuren. Bestuurders en ambtenaren hebben kennis nodig om een ingekocht AI-systeem op waarde te kunnen schatten en de impact ervan te kunnen overzien. De AI-verordening stelt een wettelijke eis aan AI-geletterdheid bij gebruikers van AI-systemen.

Aandachtspunt 2: Voldoende personeel voor menselijke controle op AI-systemen. Beperkte



financiële middelen en een krappe arbeidsmarkt maken het voor overheidsorganisaties uitdagend om bestuurders en ambtenaren op te leiden of om expertise in te kopen. Het is echter essentieel om te beschikken over goed opgeleid personeel. Gebrek aan kennis en expertise verstoort de informatiestroom naar de volksvertegenwoordiging en controleurs, waardoor risico's onvoldoende worden meegenomen in het opstellen van kaders.

Aandachtspunt 3: Voldoende financiering voor het adequaat functioneren van externe controleurs. Uit het onderzoek van de AP naar gemeentes blijkt dat minder dan een op de tien lokale rekenkamers in de afgelopen vijf jaar onderzoek heeft gedaan naar het gebruik van algoritmes en AI. Meer dan de helft van de 35 rekenkamers acht zich competent, maar het gebrek aan middelen beperkt rekenkamers om hun controlerende taak uit te voeren. Dit geldt ook voor lokale ombudsmannen. Veel lokale rekenkamers hebben budget voor één of twee onderzoeken per jaar. Vanwege de beperkte tijd en capaciteit bevinden onderzoeken over algoritmes en AI zeker bij kleine gemeentes buiten de mogelijkheden. Dit leidt ertoe dat onafhankelijke informatie over het functioneren van AI-systemen niet belandt bij de volksvertegenwoordiging, waardoor risico's voor grondrechten niet tijdig worden opgemerkt. Het beeld voor de centrale overheid is vergelijkbaar.

Aandachtspunt 4: Voldoende transparantie over het gebruik van algoritmes en AI door de gehele democratische cyclus. Een overzicht over het eigen AI- en algoritmegebruik is de basis. Dit stelt de volksvertegenwoordiging, ombudsmannen en lokale media beter in staat om het gebruik van AI binnen de overheid kritisch te bekijken en eventueel bij te sturen. Op gemeentelijk niveau zijn er voorbeelden van raadsvoorstellen waarin algoritmes worden benoemd in besluitvormende stukken. De uitvoering kan zorgen voor tijdige en periodieke (actieve) betrokkenheid en ruimte voor controle van AI-systemen en algoritmes door de volksvertegenwoordiging. De volksvertegenwoordiging kan op diens beurt transparantie versterken door AI- en

algoritmerisico's in een vroeg stadium van nieuwe wet- of regelgeving mee te nemen.^{vii}

Aandachtspunt 5: Voldoende tijd en aandacht voor de controle op algoritmes, onder andere in de digitale commissies. Gemeentes geven aan dat prioritering een van de knelpunten is om hun controlerende taak uit te voeren. Op landelijk niveau zorgen digitale commissies ervoor dat er meer aandacht is voor algoritmes en AI bij het behandelen van wetsvoorstellen. AI-systemen en algoritmes worden voor de beleidsuitvoering echter ook op andere domeinen gebruikt die niet digitaal van aard zijn. Samenwerking en informatie-uitwisseling door volksvertegenwoordigers die plaatsnemen in de digitale commissies met andere volksvertegenwoordigers is daarom essentieel voor een brede kennispositie en democratische beheersing.

Aandachtspunt 6: Voldoende (toegang tot) kennis over algoritmes en AI binnen de volksvertegenwoordiging. Voldoende technische ondersteuning, vanuit zowel de inhoudelijke ondersteuning van volksvertegenwoordigingsorganen als de fracties zelf, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de democratische beheersing van algoritmes en AI.



Bijlage: Wat doet de AP als coördinerend toezichthouder op algoritmes en AI?

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt toezicht op de naleving van grondrechten bij de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder als die verwerkingen plaatsvinden bij het gebruik van algoritmes en AI. Sinds januari 2023 heeft de AP de taak om overkoepelend toezicht te houden hierop. In die coördinerend hoedanigheid brengt de AP overkoepelende risico's en effecten van algoritmes en AI-systemen in kaart en levert hiermee een bijdrage aan de bescherming van grondrechten en fundamentele waarden. Bijzondere aandacht is er voor non-discriminatie, het tegengaan van willekeur, het bevorderen van transparantie en het voorkomen van manipulatie en misleiding.

Als nieuwe (sectoroverstijgende) systeemtechnologie vraagt AI om toezicht vanuit een overkoepelende blik en nauwe samenwerking met andere toezichthouders. Het bestaande toezicht richt zich in de meeste gevallen op sectoren, toepassingen of specifieke rechtsgebieden. Samenwerking en het signaleren van overkoepelende risico's zijn daarom essentieel. Zo kunnen grondrechten optimaal beschermd worden en kan verantwoorde innovatie worden gestimuleerd. De sectoroverstijgende impact van AI vraagt daarnaast om een overkoepelende beleidsreactie. Mede hierom pleit de AP voor het opstellen van een Nationaal Deltaplan AI.

Om zicht te krijgen op de overkoepelende risico's signaleert en agendeert de AP de incidenten en risico's van algoritmes en AI. De AP werkt intensief samen met andere toezichthouders rondom o.a. standaarden, verboden AI en AI-geletterdheid, en organiseert consultaties om de maatschappij te betrekken bij het toezicht op AI-systemen. Daarnaast heeft de AP een coördinerende rol in het opbouwen en inrichten van AI-regelgeving en AI-toezicht. Om risico's van algoritmes en AI in beeld te brengen, publiceert de AP twee keer per jaar de Rapportage AI- en Algoritmerisico's Nederland (RAN).

Over inhoudelijke en samenwerkingsvraagstukken vindt structureel overleg plaats in de Algoritme & AI-Kamer (AAK) van het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT). In de SDT-AAK zijn de toezichthouders op het gebied van algoritmes en AI samengebracht. Sinds de start in mei 2023 is de SDT-AAK meer dan tien keer bij elkaar gekomen. Daarnaast zijn er verschillende andere gezamenlijke AI-werkgroepen waarin een brede groep van Nederlandse toezichthouders samenwerkt en zich voorbereidt op het toezicht op AI, inclusief de AI-verordening.

ⁱ https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/grip_op_algoritmische

ⁱⁱ *Rapportage AI- & Algoritmerisico's Nederland*. Autoriteit Persoonsgegevens – Directie Coördinatie Algoritmes (DCA). <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/rapportage-ai-algoritmerisicos-nederland-ran-voorjaar-2024>

ⁱⁱⁱ M. van Eck, M. Bovens, S. Zouridis. *Algoritmische rechtstoepassing in de democratische rechtsstaat*. *NjB*. 2018/40

^{iv} Autoriteit Persoonsgegevens (2024). *Rapportage AI- & Algoritmerisico's Nederland (RAN) – voorjaar 2024*.

^v Algemene Rekenkamer (2025). *Het Rijk in de Cloud*.

^{vi} Auditdienst Rijk (2023). *Onderzoekskader algoritmes*.

^{vii} Zie in dit verband ook de toezegging die gedaan is door de voormalige minister voor Rechtsbescherming. https://www.eerstekamer.nl/toezegging/gesprek_met_minister_voor