

INPUT CONSULTATIERONDE

Reflectiedocument algoritmische besluitvorming en de Awb

Vanuit M&I/Partners adviseren wij gemeenten op het snijvlak van ICT en organisatie, waaronder ook over de inzet van algoritmes. Hierdoor zijn wij geprikkeld om mee te denken over de menselijke maat in algoritmische besluitvorming en willen wij daarvoor graag op 3 onderwerpen input leveren.

1. Passende waarborgen onvoldoende uitgewerkt

Onze eerste zorg is dat passende waarborgen, bedoeld om betrokkenen te beschermen tegen de nadelen van geautomatiseerde besluitvorming, onvoldoende zijn uitgewerkt. Zoals het reflectiedocument uitvoerig schetst, zijn de regels uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming van toepassing op geautomatiseerde besluitvorming. Door de Uitvoeringswet AVG is in artikel 40 voor de meeste taken die overheidsinstanties uitvoeren (op basis van wettelijke verplichting of taak van algemeen belang) een uitzondering gemaakt op het recht op menselijke tussenkomst bij geautomatiseerde besluitvorming (art. 22 lid 1 AVG). De AVG vereist bij die uitzondering dat er in passende maatregelen wordt voorzien voor de bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen. Volgens de Memorie van Toelichting zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel, en rechtsbescherming voldoende waarborgen voor besluitvorming door bestuursorganen.¹ Deze beginselen zijn in de Awb algemeen geformuleerd en waarborgen op geen enkel moment het recht op menselijke tussenkomst. Gemeenten gaan er echter wel vanuit dat volledig geautomatiseerde besluitvorming niet mag. Dit zien wij als lacune in de huidige wetgeving. In de gedachtevorming rondom menselijke maat in het bestuursrecht zou kunnen worden overwogen deze lacune op te vullen door een concrete bepaling in de Awb op te nemen.

Laten we een voorbeeld geven wanneer het ontbreken van menselijke tussenkomst in het bestuursrecht problematisch wordt. Het is niet ondenkbeeldig dat een WOZ-besluit wordt genomen door AI en vervolgens het bezwaar ook door AI wordt afgehandeld.² Dit betekent dat er een volledig geautomatiseerd proces is waarbij in de standaardvorm geen ruimte is voor menselijke tussenkomst. Wat betekent dat voor het geheel van rechtsbescherming? Er is nu geen wettelijke regel die deze stapeling van volledig geautomatiseerde besluitvorming verbiedt. Een inwoner zou in dit geval aangewezen zijn op de dure stap naar de rechter om een menselijk paar ogen te laten kijken naar een beslissing die voor hem rechtsgevolg heeft.

2. Algoritmen tussen wal en schip

Onze tweede zorg is dat algoritmen tussen wal en schip vallen. Gemeentelijke ambtenaren zijn niet terughoudend in het gebruik van AI zoals ChatGPT. Wij zien wel dat in de praktijk bij veel gemeenten er in het algemeen meer terughoudendheid is om zelf AI te ontwikkelen of AI aan te schaffen die een invloedrijke stem heeft in de besluitvorming die burgers raakt. Deze terughoudendheid komt waarschijnlijk door de affaires met algoritmes bij de overheid, waardoor er angst is om te maken te krijgen met 'een tweede toeslagenaffaire'. Anderzijds zetten leveranciers van software vaker algoritmes in om processen te vergemakkelijken. Dit hebben gemeentes niet altijd direct door. Zij monitoren hier vaak nog niet op. Hierdoor kan een gemeente onbewust gebruik maken van algoritmes. Dergelijke algoritmes

¹ Artikelsgewijze toelichting artikel 40, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34851-3.html>

² Zie het voorbeeld [Een efficiënt WOZ-proces door artificiële intelligentie - xxllnc](#)

zullen niet altijd onder de definitie van AI vallen. Wel is er soms sprake van geautomatiseerde besluitvorming.

De nieuwe AI Act vereist bij een hoog risico AI-systeem dat er doeltreffend menselijk toezicht is (artikel 14). Het inzetten van een AI-systeem om te beoordelen of natuurlijke personen in aanmerking komen voor essentiële overheidsuitkeringen en -diensten valt onder een hoog risico. Veel geautomatiseerde besluitvorming zal gereguleerd worden door de AI Act, maar een deel ook niet doordat het niet onder de definitie van AI-systeem valt. Hoe in de praktijk waardevolle invulling kan worden gegeven aan menselijk toezicht, is een relevante vraag. Als menselijk toezicht routinematig wordt ingevuld, zal het menselijk toezicht geen of beperkte toegevoegde waarde hebben.³ Wellicht is het waardevol om in de Awb een uitwerking op te nemen van doeltreffend menselijk toezicht, waarbij de mens daadwerkelijk waarde toevoegt aan de besluitvorming.

3. Recht op transparantie

Daarnaast maken we ons zorgen over de wijze waarop het recht op transparantie gewaarborgd zal worden. Het recht op transparantie en uitlegbaarheid wordt steeds breder toegepast. Dit zien we bijvoorbeeld bij de aanpassingen van de Woo, Wdo, maar ook in de AVG en in de AI Act. Vooral bij het gebruik van algoritmes wordt transparantie steeds belangrijker. Dit omdat algoritmes ook beslissingen kunnen nemen die wij als mensen niet kunnen volgen, waardoor het algoritme een 'black box' wordt. Dit maakt dat het lastig is om het algoritme uitlegbaar te maken. Dit effect wordt nog extra versterkt wanneer het algoritme zelflerend is. De staat van de AI verandert hiermee continu, waardoor uitkomsten niet altijd meer te reproduceren zijn. Dit kan serieuze gevolgen hebben wanneer betrokkenen bijvoorbeeld bezwaar aantekenen. Hiervoor moet je kunnen bewijzen wat het algoritme destijds besloot of adviseerde en daarmee moet je dus ook verschillende versies van het algoritme door de tijd heen opslaan. Bij fouten (vals positieven en vals negatieven) wil je ook kunnen achterhalen wát er fout ging en voor hoeveel beslissingen dit het geval was. Stel dat er toch bias insluipt, wil je altijd kunnen achterhalen op basis van welke informatie en welke staat van een algoritme een beslissing genomen is.

Op algemeen niveau zien we dat er pogingen gedaan worden tot uitlegbaarheid met het verplichten van een algoritmeregister. De aanname is dat opname in het algoritmeregister dan voldoende transparantie is. In de praktijk is dit een nobel middel, maar we zien ook dat hier gigantische hoeveelheden algoritmen in staan die a) niet altijd relevant zijn voor inwoners (bijvoorbeeld het vogeltelalgoritme) en b) door de hoeveelheid algoritmen en summiere uitleg weinig toevoegen.⁴ Het is daarbij ook de vraag hoeveel uitgebreidere uitleg toevoegt aan de transparantie. Belangrijker is dat het waardevolle informatie is voor de betrokkenen. Wellicht is het een goede aanvulling om in de Awb op te nemen dat er waardevolle informatie wordt verstrekt over hoe een besluit tot stand is gekomen, afgestemd op de doelgroep en het specifieke besluit.

Conclusie

Kortom, vanuit de praktijk van de gemeenten zien wij dat er bovengenoemde aannames leven op het gebied van algoritmen en er geen duidelijkheid vanuit regelgeving is wat ten goede komt aan de rechtspositie van de burger. Het zou mooi zijn als de Awb een betere waarborgfunctie kan vervullen voor menselijke benadering in tijden van digitalisering op de hierboven genoemde punten. We zijn altijd bereid tot toelichting.

³ [Tim versus het politie algoritme - Nippur | Taking data to heart](#)

⁴ [Nauwelijks zicht op 'zwarte zoemende dozen' van overheid: 'Algoritmeregister wassen neus' \(nos.nl\)](#)