PRIVACY COMPANY

Inrichting algoritmetoezicht

Scenario's korte en lange termijn

Sjoera Nas en Sanne Ouburg

5 december 2022



Colofon

Advies voor	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Directoraat-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie Directie Digitale Samenleving Publieke Waarden, Data en Algoritmen Turfmarkt 147 2511 DP DEN HAAG https://www.rijksoverheid.nl/bzk
Contact	Persvoorlichting: 070 426 88 88
Projectnaam	Inrichting algoritmetoezichthouder
Auteur	Privacy Company Sjoera Nas en Sanne Ouburg, senior adviseurs https://www.privacycompany.eu/

Inhoud

Colofon 2
Samenvatting 4
Inleiding 6
A. Korte termijn scenario's 2023 8
1. Scenario 1: optimalisering samenwerking en ondersteuning collega toezichthouders 9
1.1. Optimalisering samenwerking 9
1.2. Analyse algoritmetoezicht 10
1.3. Gezamenlijke normuitleg 11
1.4. Voor- en nadelen 11
2. Scenario 2: Loket voor vragen, klachten en signalen 12
2.1. Voor- en nadelen 13
3. Scenario 3: vergroten van vakbekwaamheid en dialoog 14
3.1. Kennis bestaande opleidingen delen 14
3.2. Curriculum ontwikkelen nieuwe AI-toezichthouderssopleiding 15
3.3. Stages bij toezichthouders 15
3.4. Informatie op bestaande website AP 15
3.5. Extra: Klankbordgroep 15
3.6. Voor- en nadelen 16
4. Scenario 4: kennisdeling en voorlichting 17
4.1. Website met onderliggende database met Nederlandse casuïstiek 17
4.2. Voor- en nadelen 19
B. Extra activiteiten vanaf 2024 20
1. Meer voorlichting 21
1.1. Europese casuïstiek 21
1.2. Handleidingen publiceren 21
1.3. Voor- en nadelen 21
2. Meer vakbekwaamheid en recruitment 22
2.1. Traineeships 22
2.2. Voor- en nadelen 22
3. Onderzoek 23
3.1. Onderzoek naar (on)uitgevoerde HRIA's en (on)gemelde algoritmes 23
3.2. Verkennend onderzoek 25
3.3. Voor- en nadelen 26
C. Wet- en regelgeving BZK 27
1. Bevoegdheden algoritmetoezichthouder 27
2. Verplichtingen algoritmeregister 27
3. Uitvoeren mensenrechten impacttoets / HRIA 28
4. Transparantie 29
5. Periodieke audits uitvoeren op algoritmes 30
6. Tabel met voor- en nadelen 31
BIJLAGE 1 32

Samenvatting

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft via het regeerakkoord 2022 extra budget gekregen voor de inrichting van de Nederlandse algoritmetoezichthouder. De toezichthouder heeft daarvoor vanaf 1 januari 2023 budget gekregen van 1 miljoen euro, 2 miljoen in 2024, 3 miljoen in 2025 en 3,6 miljoen vanaf 2026. Dit budget staat los van de toekomstige AI-autoriteit die Nederland moet aanwijzen als de Europese AI-verordening wordt vastgesteld. Dit budget staat ook los van het toezicht door de AP op verwerkingen door de overheid van persoonsgegevens met algoritmes.

In dit advies werkt Privacy Company op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (het ministerie van BZK) vier scenario's uit voor de inrichting van het algoritmetoezicht in 2023, en vier nieuwe activiteiten voor de opschaling van het toezicht in de jaren erna. Tijdens het opstellen van dit advies, tussen oktober en begin december 2022 was het ministerie van BZK in gesprek met de AP, het ministerie van Justitie & Veiligheid en het ministerie van Economische Zaken over de activiteiten en doelen in 2023. In dit rapport zijn de uitkomsten van dit overleg verwerkt. Het ministerie van BZK heeft een samenvatting van de scenario's uit dit rapport getoetst in vier expert-werkgroepen met deelnemers van allerlei toezichthouders, ministeries, wetenschap, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. De uitkomsten van deze dialoog zijn ook in dit rapport verwerkt.

De staatssecretaris zal nog voor het kerstreces een inrichtingsnota aan de Tweede Kamer sturen waarin de doelen voor de algoritmetoezichthouder op korte termijn zijn beschreven.

Scenario 1: Optimalisering samenwerking en ondersteuning collega toezichthouders

Optimalisatie samenwerking	**Ondersteuning**	**Signaal analyse**	**Gezamenlijke normuitleg**
Website + database	Vragen en klachten /signalen loket	Opleiding	Klankbordgroep

Scenario 2: Loket voor vragen, klachten en signalen

Optimalisatie samenwerking	Ondersteuning	**Signaal analyse**	Gezamenlijke normuitleg
Website + database	**Vragen en klachten /signalen loket**	Opleiding	Klankbordgroep

Scenario 3: Vergroten vakbekwaamheid en dialoog

Optimalisatie samenwerking	**Ondersteuning**	Signaal analyse	Gezamenlijke normuitleg
Website + database	Vragen en klachten /signalen loket	**Opleiding**	**Klankbordgroep**

Scenario 4: Kennisdeling en publieke voorlichting

Optimalisatie samenwerking	**Ondersteuning**	**Signaal analyse**	Gezamenlijke normuitleg
Website + database	Vragen en klachten /signalen loket	Opleiding	Klankbordgroep

In de vier voorgestelde korte termijn scenario's draagt de algoritmetoezichthouder in 2023 bij aan intensivering van de samenwerking tussen de (minstens) 22 bestaande toezichthouders en 7 relevante stakeholders op het gebied van algoritmetoezicht. De nieuwe toezichthouder helpt om versplintering te voorkomen in de verschillende samenwerkingsoverleggen, en lacunes of juist overlap in het toezicht van de bestaande toezichthouders. Elk van de activiteiten in de scenario's is een reactie op een of meerdere problemen met het toezicht op het gebruik van algoritmes, zoals overlap of toezichtslacunes tussen de verschillende toezichthouders, een gebrek aan kennis over de werking van algoritmes en gebrek aan analyse van toezichtsdomein overstijgende klachten van betrokkenen die mogelijk te maken krijgen met een gebrek aan transparantie, discriminatie en willekeur. Bij elk van de scenario's is een tabel opgenomen met voor- en nadelen van de voorgestelde activiteiten.

De korte termijn scenario's hebben een oplopend ambitieniveau. Het uitgangspunt is om met de beperkte middelen zoveel mogelijk impact te hebben, met zo min mogelijk overhead. Na 2024 kan de toezichthouder de activiteiten uit het gekozen korte termijn scenario uitbreiden en opschalen, en daarnaast nog 1 of meerdere extra activiteiten ondernemen.

De algoritmetoezichthouder moet twee activiteiten altijd uitvoeren, namelijk versterking van de samenwerking, en ondersteuning van de bestaande toezichthouders. Ten aanzien van andere activiteiten moeten keuzes gemaakt worden binnen het beschikbare budget. Bij het derde korte termijn scenario zou het ministerie van BZK budgettair moeten bijspringen om de klankbordgroep al in 2023 te kunnen verwezenlijken.

In het eerste jaar leiden de bescheiden extra gelden voor deze algoritmetoezichthouder niet tot zichtbaar verbeterd toezicht op het gebruik van algoritmes, omdat de extra middelen vooral worden aangewend voor kennisverbetering en intensievere samenwerking van de bestaande toezichthouders. Als het ministerie van BZK kiest voor de ontwikkeling van een nieuwe website met onderliggende database wordt het wel voor iedereen in Nederland duidelijker hoeveel toezichthouders er al zijn, waar zij zich op richten, en welke zaken zij al behandeld hebben. Als het ministerie van BZK kiest voor het inrichten van een algemeen algoritmeloket voor vragen en klachten, wordt de toegang tot het recht voor betrokkenen eenvoudiger.

Dit advies beschrijft in deel B vier nieuwe activiteiten waarmee de toezichthouder het toezicht vanaf 2024 kan uitbreiden. Er is in 2024 (met 2 miljoen euro) nog te weinig budget om al deze activiteiten uit te kunnen voeren. Het ministerie moet dus keuzes maken over de volgordelijkheid. De meeste nieuwe activiteiten kunnen bovendien alleen verwezenlijkt worden als het ministerie beleidsregels opstelt, of nieuwe wetgeving initieert.

1. Meer voorlichting (Europese casuïstiek en handleidingen)
2. Meer vakbekwaamheid en recruitment
3. Onderzoek

Ook bij de activiteiten in deel B is een tabel gevoegd met een opsomming van de voor- en nadelen.

Ten slotte bevat dit advies een reeks activiteiten die BZK kan inzetten op het gebied van wet- en regelgeving om de gewenste opschaling van het toezicht vanaf 2024 mogelijk te maken.

Dit zijn:

1. Bevoegdheden algoritmetoezichthouder
2. Verplichtingen publiek algoritmeregister
3. Verplicht uitvoeren mensenrechten impacttoets / HRIA
4. Transparantie
5. Periodieke audits uitvoeren op algoritmes

Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: het ministerie van BZK, of BZK) heeft Privacy Company gevraagd om advies over de inrichting van de Nederlandse algoritmetoezichthouder per 1 januari 2023. In het regeerakkoord 2022 is bepaald dat er een nieuwe Nederlandse algoritmetoezichthouder moet komen, en dat die wordt ondergebracht bij de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP). De AP heeft daarvoor vanaf 1 januari 2023 extra budget gekregen van 1 miljoen euro.[1] In 2024 ontvangt de algoritmetoezichthouder een budget van 2 miljoen, in 2025, 3 miljoen en vanaf 2026 3,6 miljoen.

Het ministerie van BZK heeft tijdens het opstellen van dit rapport gesprekken gevoerd met de AP, het ministerie van Justitie & Veiligheid en het ministerie van Economische Zaken over de activiteiten en doelen in 2023. In dit rapport zijn de uitkomsten van dit overleg verwerkt. De AP ontvangt het extra geld van het ministerie van Justitie & Veiligheid (eigenaar), maar het ministerie van BZK is opdrachtgever, en bepaalt vanuit de coördinerende rol van de staatssecretaris van digitalisering de gewenste beleidsmatige inzet.

De keuze om zo snel mogelijk in Nederland een algoritmetoezichthouder in te richten is een direct resultaat van de grote maatschappelijke beroering over de Toeslagenaffaire. Dit heeft geleid tot een groot aantal moties in de Tweede Kamer (zie hieronder). Deze keuze en dit advies staan los van de toekomstige AI-autoriteit die Nederland moet aanwijzen als de Europese AI-verordening wordt vastgesteld, en de samenhang met andere toezichtstaken in het digitale domein die voortvloeien uit andere nieuwe EU verordeningen. Omdat de AI-verordening nog in onderhandeling is, kan de Nederlandse overheid pas besluiten nemen over de definitieve inrichting van het toezicht op de AI-verordening als het voorstel definitief is. De activiteiten in dit rapport zijn ontworpen om niet vooruit te lopen op de toezichtstaken en verplichtingen uit de AI-verordening. Het zwaartepunt in dit advies ligt bij toezicht op overheidsorganisaties. Ook als de AI-verordening in werking treedt, houdt de Nederlandse overheid eigen regelruimte.

De taken van de Nederlandse algoritmetoezichthouder staan ook nadrukkelijk los van het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens met algoritmes door de AP zelf, op grond van de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming politie & justitie. De AP krijgt vanaf 2023 extra jaarlijkse financiering van € 2,61 miljoen om het AVG-toezicht aan te scherpen op de verwerkingen van persoonsgegevens met algoritmes door de overheid.[2]

Privacy Company heeft in een preadvies een aantal mogelijke taken voor de algoritmetoezichthouder uitgewerkt, op het gebied van samenwerking, opleiding, voorlichting en handhaving, en opties benoemd voor de beleidsinzet van het ministerie van BZK.

Het ministerie van BZK heeft verzocht om de mogelijke taken voor de algoritmetoezichthouder uit te werken in concrete scenario's hoe het algoritmetoezicht kan worden ingevuld in 2023 (korte termijn), en in de jaren erna (langere termijn). Het ministerie van BZK heeft een samenvatting van de scenario's uit dit rapport getoetst in vier expert-werkgroepen met deelnemers van allerlei toezichthouders, ministeries, wetenschap, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. De uitkomsten van deze dialoog zijn in dit rapport verwerkt. De staatssecretaris zal nog voor het kerstreces een inrichtingsnota aan de Tweede Kamer sturen waarin de doelen voor de algoritmetoezichthouder op korte termijn zijn beschreven.

Hieronder worden vier scenario's beschreven voor op de korte termijn, en vier nieuwe activiteiten vanaf 2024. De uitbreiding van activiteiten op de langere termijn is deels afhankelijk van het

[1] Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 10 januari 2022, URL: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst.
[2] De AP krijgt budget uit het programma Werken aan Uitvoering dat gewijd is aan verbeteringen die voortvloeien uit de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.

toenemend budget, maar voor een belangrijker deel ook afhankelijk van aanvullende wet- en regelgeving, en kan daarom niet onmiddellijk ingaan.

Definities, methodologie en bronnen

Het woord algoritme heeft vele betekenissen. Strikt genomen is een draaitabel in een spreadsheet ook een algoritme, namelijk een reeks instructies in een computerprogramma om een probleem op te lossen. Het woord algoritme wordt vaak in één adem genoemd met AI (*Artificial Intelligence*, ofwel kunstmatige intelligentie). Binnen het ministerie van BZK wordt de definitie gebruikt van de Algemene Rekenkamer: "*Een algoritme is een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden. Algoritmes ondersteunen vaak de bedrijfsvoerings- en dienstverleningsprocessen van organisaties.*"[3]

De concept Europese AI Verordening stelt regels aan AI-systemen. Die systemen zijn gedefinieerd als: "*software die is ontwikkeld aan de hand van een of meer van de technieken en benaderingen die zijn opgenomen in de lijst van bijlage I en die voor een bepaalde reeks door mensen gedefinieerde doelstellingen output kan genereren, zoals inhoud, voorspellingen, aanbevelingen of beslissingen die van invloed zijn op de omgeving waarmee wordt geïnterageerd.*"[4] Volgens het laatste compromisvoorstel van de Raad van Ministers wordt aan deze definitie toegevoegd '*met elementen van autonomie*'.[5]

AI kent vele verschijningsvormen, van *machine learning* (leren uit ervaring zonder expliciete opdracht) tot *deep learning* (gelaagd leren op basis van *Deep Neural Networks*) tot zelflerende systemen (die steeds intelligenter worden in bijvoorbeeld patroonherkenning).

Dit advies gaat over het gebruik van algoritmes in bedrijfsvoerings- en dienstverleningsprocessen, niet alleen om besluiten te nemen over personen, maar ook om bijvoorbeeld cybersecurityrisico's in te schatten, afwijkingen te detecteren in beeldherkenning, of om correlaties te vinden tussen groepskarakteristieken. Dit advies gaat niet in op de achterliggende technologie van de gebruikte algoritmes.

Dit advies is gebaseerd op studie van openbare bronnen en rapporten, op stukken die vertrouwelijk ter inzage zijn gegeven, het bijwonen van een rondetafelbespreking met meerdere toezichthouders en het bijwonen van twee van de vier expertsessies, evenals de verslagen van alle vier de expertsessies. De AP is meermaals in de gelegenheid gesteld feedback te geven op het conceptadvies, en de opmerkingen zijn naar tevredenheid verwerkt. Dit advies is dus niet gebaseerd op interviews met de medewerkers van de AP of met andere toezichthouders die al toezicht houden op deelgebieden waar algoritmes worden ingezet voor geautomatiseerde besluitvorming.

De hoofdauteur heeft 12 jaar gewerkt bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Ze heeft namens de AP structureel deelgenomen aan internationale werkgroepen van collega toezichthouders in de EU over technische onderwerpen, en aan overleg van internetexperts met wereldwijde toezichthouders. Daar heeft ze praktijkervaring opgedaan met verschillende toezichtsvormen.

Overzicht voorgenomen activiteiten Rijk gebruik algoritmes

De Rijksoverheid heeft onlangs een tabel gepubliceerd met een overzicht en planning van verschillende voorgenomen en in gang gezette acties met betrekking tot gegevensverwerking via

---

[3] Algemene Rekenkamer, Algoritmes getoetst, 18 mei 2022, p. 7, URL: https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2022/05/18/algoritmes-getoetst/108+AR+rapport+Algoritmes+II+DEF+220516.pdf.

[4] Europese Commissie, voorstel voor een AI verordening, COM(2021) 206 final, 21 april 2021, artikel 3(1). URL: https://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2021_206_voorstel_voor_een/document/f=/vlkinoc25utg.pdf.

[5] (Vlaams) Knowledge Centre Data & Society, Council of the EU - Compromise Text AI Act, URL: https://data-en-maatschappij.ai/en/policy-monitor/council-of-the-eu-compromise-text-ai-act.

algoritmes. Het Rijk ontplooit deze activiteiten in reactie op verschillende moties van de Tweede Kamer.[6] Deze acties keren terug in de lijst van mogelijke activiteiten voor het algoritmetoezicht.

Financiële uitgangspunten

Dit advies bevat geen concrete uitwerking van de besteding van de middelen. Dit is aan de algoritmetoezichthouder om in vullen, in samenspraak met het ministerie van BZK. Heel ruw is berekend dat voor 1 miljoen euro ongeveer 6,5 FTE ingezet kan worden op een gemiddelde schaal 13, met bijkomende materiële kosten per FTE van 24.400 euro volgens de Handleiding Overheidstarieven 2022.[7]

Rekening houdend met de beperkte middelen van de algoritmetoezichthouder zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De toezichthouder gebruikt haar middelen primair voor het versterken en ontlasten van de bestaande 22 gespecialiseerde toezichthouders, en de zeven andere relevante stakeholders voor het toezicht. Het toezicht wordt zo veel als mogelijk gebouwd op, en in aansluiting bij, bestaand toezicht. Samenwerking is daarbij van groot belang. Bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden niet aangetast, maar waar gewenst versterkt met kennis, analyses en uitwisseling.
- De algoritmetoezichthouder behandelt geen klachten, maar verwijst door.
- De toezichthouder richt zich op het gebruik van algoritmes in Nederland, met een zwaartepunt op gebruik door overheidsorganisaties.
- De toezichthouder wordt gehuisvest door de AP, mag gebruik maken van de ICT voorzieningen van de AP inclusief toegang tot P-Direkt en mag gebruik maken van alle HR, Arbowet en accountancy ondersteuning van de AP.

A. Korte termijn scenario's 2023

De algoritmetoezichthouder heeft voor de inrichting van het algoritmetoezicht in 2023 een budget van 1 miljoen euro. Hieronder worden vier verschillende scenario's beschreven voor de mogelijkheden voor de besteding van dit extra geld voor de inrichting van het algoritmetoezicht op de korte termijn – in 2023:

1. Optimalisering samenwerking en ondersteuning collega toezichthouders
2. Loket voor vragen, klachten en signalen
3. Vergroten van vakbekwaamheid en dialoog
4. Kennisdeling en voorlichting

In alle vier de scenario's vervult de algoritmetoezichthouder een coördinerende en ondersteunende rol.

---

[6] Overzicht acties moties, tabel met overzicht en planning van verschillende acties met betrekking tot algoritmetoezicht, URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/07/overzicht-acties-moties-over-ontwikkelen-en-gebruik-algoritmen-door-overheden.

[7] Handleiding Overheidstarieven 2022, oktober 2021. URL: https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/258038/handleiding-overheidstarieven-2022.pdf. Zie ook een recente vacature bij het ministerie van Justitie en Veiligheid voor een projectleider algoritmeregisters in schaal 13, URL: https://www.werkenvoornederland.nl/vacatures/projectleider-algoritmeregisters-JUSB-2022-0474#0

1. Scenario 1: Optimalisering samenwerking en ondersteuning collega toezichthouders

De Nederlandse algoritmetoezichthouder is gehuisvest bij de Autoriteit Persoonsgegevens, en wordt dus een onderdeel van het bestaande ZBO. De AP wil die rol als centrale algoritmetoezichthouder ook graag blijven vervullen na inwerkingtreding van de AI-Verordening. Dat blijkt uit het advies van het Europees Comité en de EDPS over de AI verordening. In een eigen samenvatting van dat advies schrijft de AP : "*De AI Act raakt aan het toezichtveld van verschillende toezichthouders: gegevensbescherming, marktregulering, productregulering etc. Gezaghebbend en voldoende toezicht is van groot belang. De zorgen die bestaan over AI-systemen gaan in veel gevallen over het gebruik van persoonsgegevens. Geef privacy toezichthouders dus een belangrijke rol, in lijn met de al in de AI Act vastgelegde rol van de EDPS en de algoritmewaakhond bij de AP uit het coalitieakkoord."*[8] De regering heeft nadrukkelijke nog geen beslissing genomen welke toezichthouder nationaal wordt aangewezen onder de AI Verordening, en dit advies loopt daar niet op vooruit.

1.1. Optimalisering samenwerking

Er zijn in Nederland (tenminste) 22 toezichthouders die zich al bezighouden met de inzet van algoritmes en het gebruik van kunstmatige intelligentie. Zoals het Agentschap Telecom uitlegt: "*Het gebruik van AI en algoritmes neemt een geweldige vlucht. AI gaat over grenzen van werkvelden en dus toezichtsdomeinen en departementen heen. Neem zelfrijdende voertuigen. Daarin wordt zoveel technologie en data verwerkt dat het meerdere toezichthouders zal raken. De Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW) natuurlijk, de AP voor persoonsgegevens en privacy, markttoezichthouders en wij als Agentschap Telecom voor de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de digitale infrastructuur.*"[9] Zie **Bijlage 1** bij dit advies met een (*best effort* inventarisatie op basis van publieke bronnen) overzicht van de verschillende toezichthouders, inspecties en Colleges, en zeven relevante stakeholders die zich nu al publiekelijk bezig houden met algoritmetoezicht, met hun toezichtsgebied of AI- expertise.

De toezichthouders werken samen in verschillende werkgroepen. Zonder versterkte samenwerking is er een risico dat er gaten vallen in de kennisdeling tussen de verschillende categorieën toezichthouders (productgericht, marktgericht, probleemgericht) en dat er discrepantie ontstaat tussen toezicht en handhaving.

- Toezicht op AI/algoritmes is de grootste werkgroep met de meeste deelnemers. Deze werkgroep wordt georganiseerd door de Rijksinspectieraad, en vindt tweemaandelijks plaats sinds 2020. Aan dit overleg nemen 24 organisaties deel. Het overleg is gefocust op kennisdeling, samenwerking, ervaringen en nieuwe wetgeving zoals de toekomstige Europese AI-verordening.[10] De inspectieraad legt uit: "*In de eerste helft van 2020 heeft een aantal rijksinspecties en markttoezichthouders het initiatief genomen om - ondersteund door Bureau Inspectieraad - een interdepartementale werkgroep "Toezicht op AI/algoritmes" te starten. Ook vertegenwoordigers van rijksdiensten die formeel geen toezichthouder zijn maar die wel inzet en gebruik van AI/algoritmes beoordelen, zoals de Auditdienst Rijk en*

[8] Autoriteit Persoonsgegevens, Inzet Artificial Intelligence Act, 15 maart 2022, URL: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/ap_inzet_ai_act.pdf.
[9] Jaarbericht Agentschap Telecom 2021, Toezicht op AI: inspecties delen kennis, URL: https://magazines.agentschaptelecom.nl/staatvandeether/2021/01/toezicht-op-ai-inspecties-delen-kennis.
[10] Jaarverslag Inspectieraad 2021, Samen sterk voor toezicht: De Inspectieraad blikt terug op 2021, 22 maart 2022, URL: https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/jaarverslagen/2022/03/22/jaarverslag-2021

eerdergenoemde Algemene Rekenkamer, participeren in deze werkgroep."[11] De Inspectieraad heeft al een kennisdatabank over AI. Die databank is ad hoc opgebouwd uit stukken die de toezichthouders sinds de oprichting van de AI werkgroep in 2020 onderling hebben gedeeld, inclusief presentaties over concrete zaken tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep. Er is binnen deze werkgroep een kerngroep gevormd bestaande uit de AP, ACM, AFM, College voor de Rechten van de Mens, het Commissariaat voor de Media en AT (vanaf 1 januari 2023: Rijksinspectie Digitale Infrastructuur).

- Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT) is opgericht door de ACM, de AP, de AFM en het CvdM op 13 oktober 2021. Bestuursvoorzitter Martijn Snoep van de ACM legt in een persbericht over de oprichting van dit werkoverleg uit. "*Om effectief op het hoge tempo van de nieuwe ontwikkelingen te kunnen reageren, is een coherente en gecoördineerde aanpak nodig. Dat is in het belang van zowel de gebruikers als de aanbieders van digitale diensten."*[12]
- Het Markttoezichthoudersberaad heeft acht leden, namelijk: AFM, DNB, ACM, NZa, AP, Kansspelautoriteit, CvdM en het Bureau Financieel Toezicht (BFT).[13]
- Overleg productveiligheidstoezichthouders. De vijf toezichthouders op de productveiligheid hebben onderling overleg. Dit zijn het Agentschap Telecom (AT), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA).
- Daarnaast regelen de toezichthouders bilaterale kennisdeling of *joint inspection* teams in specifieke zaken via onderlinge samenwerkingsconvenanten.

De algoritmetoezichthouder kan een belangrijke rol vervullen bij het ondersteunen van de samenwerking tussen de bestaande toezichthouders, door zich in te zetten om de bestaande werkgroep AI uit te breiden met deelnemers van andere toezichthouders en relevante organisaties die signalen en klachten van betrokkenen ontvangen. De algoritmetoezichthouder zou zich in eerste instantie moeten richten op de kerngroep binnen de AI werkgroep om kennis op te halen, en die vervolgens weer terug te geven aan de grotere AI werkgroep. De toezichthouder zou ook interactieve kennisdeling kunnen bevorderen tussen de relevante beleidsmedewerkers van alle toezichthouders en inspecties door een online communicatiekanaal te openen waarin zij nieuws en ontwikkelingen kunnen delen die hun aandacht hebben getrokken.

De algoritmetoezichthouder kan helpen om signalen op te pakken over risicovolle gegevensverwerkingen met algoritmes, en die signalen door te wijzen naar een domein- of sectorspecifieke toezichthouder. Dat kan variëren van de ACM als het over cookies gaat, AFM als het over banken gaat, of een rijksinspectie voor een domein als telecom, sociale zekerheid, zorg, transport, onderwijs of arbeid.

1.2. Analyse algoritmetoezicht

Vanwege de beperkingen van het budget (1 miljoen euro in 2023) kan de algoritmetoezichthouder in het eerste jaar niet alle activiteiten ondernemen. In dit eerste scenario treedt ze bijvoorbeeld niet op als helpdesk voor klachten en vragen van betrokkenen.

---

[11] Rijksinspectie, Algoritmen en Artificiële Intelligentie: hoe houd je daar toezicht op?, 3 februari 2021, URL: https://www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2021/02/03/algoritmes-en-artificiele-intelligentie-hoe-houd-je-daar-toezicht-op.

[12] ACM, Nederlandse toezichthouders versterken toezicht op digitale activiteiten door meer samenwerking, 13 oktober 2021, URL: https://www.acm.nl/nl/publicaties/nederlandse-toezichthouders-versterken-toezicht-op-digitale-activiteiten-door-meer-samenwerking.

[13] AFM over het Markttoezichthoudersberaad, URL: https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/nationale-samenwerking/mtb.

Dat betekent dat de bestaande toezichthouders en inspecties de taak houden om vragen te beantwoorden van mensen en organisaties over algoritmes en geautomatiseerde besluitvorming. De algoritmetoezichthouder kan hierin wel ondersteunend optreden, door samen met de andere toezichthouders een logica uit te werken om signalen over algoritmes te herkennen en zo uniform mogelijk te labelen/*taggen*.

Een uniformere werkwijze bij het herkennen dat klachten te maken hebben met algoritmes stelt de algoritmetoezichthouder in staat om relevante voorbeelden op te halen bij de verschillende toezichthouders, en analyses te doen op de ontvangen signalen en klachten over de toepassing van algoritmes, in ieder geval op de voorbeelden die zijn opgenomen in de bestaande kennisdatabank van de Inspectieraad. In dit scenario zou de algoritmetoezichthouder deze voorbeelden moeten aanvullen door binnengekomen signalen, klachten, vragen en besluiten uit te vragen bij de andere toezichthouders. Op basis hiervan kan de toezichthouder tendensen ontwaren, en deze kennis weer delen met de collega toezichthouders, bijvoorbeeld door elk kwartaal een intern geaggregeerd overzicht maken over de ontwikkelingen in het AI toezicht.

Om ook publiek rekenschap te geven van de ontwikkelingen in het algoritmetoezicht, zou de algoritmetoezichthouder aan het eind van het jaar een rapport kunnen publiceren over de ontwikkelingen in het algoritmetoezicht in Nederland, met zoveel mogelijk geanonimiseerde voorbeelden van dilemma's en de beoordeling van de toezichthouders.

In dit scenario wordt geen nieuwe gezamenlijke database aangelegd, maar maakt de algoritmetoezichthouder gebruik van beschikbare kantoor-ICT om de kennis te ordenen en te analyseren.

1.3. Gezamenlijke normuitleg

Om rechtsonzekerheid te voorkomen bij overheden, bedrijven en burgers over het toezicht op de toepassing van geautomatiseerde besluitvorming, moeten de verschillende toezichthouders publieke uitleg geven hoe zij de normen uitleggen in hun specifieke toezichtsgebieden over algoritmegebruik, en, voor zover er besluiten zijn genomen, hoe zij die toepassingen in de praktijk hebben beoordeeld. Hierbij kan de algoritmetoezichthouder de collega toezichthouders ondersteunen en ontlasten, door de penvoering op zich te nemen van gezamenlijke en toezichtsgebied overstijgende normuitleg.

De algoritmetoezichthouder zet menskracht in voor het opstellen en publiceren van gezamenlijke richtlijnen met de toezichthouders, inclusief de AP als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens met algoritmes. Waar overlap bestaat tussen de bevoegdheden van de toezichthouders, zou de algoritmetoezichthouder zich kunnen inspannen om die toezichthouders te helpen om gezamenlijke beleidsregels op te stellen.

Als het bijvoorbeeld om het gebruik gaat van gezichtsherkenning door grote platformen, kan de algoritmetoezichthouder ondersteunen dat AP en ACM gezamenlijke normuitleg geven over de toepasselijke regels uit de AVG, Richtlijn gegevensbescherming politie & justitie, mededingingswet, consumentenbeschermingsregels, de Digital Services Act en de (toekomstige) Digital Markets Act en AI-Verordening..

Dat de algoritmetoezichthouder inzet op kennisdeling en samenwerking is temeer van belang omdat de huidige medewerkers van de AP, waar de algoritmetoezichthouder wordt ondergebracht, geen ervaring hebben met productveiligheidstoezicht (het normatieve uitgangspunt van de AI-Verordening). De algoritmetoezichthouder kan ervaring opdoen met productveiligheid door de collega toezichthouders te helpen met de analyse van risico's bij het eigen gebruik van algoritmes, bijvoorbeeld als zij algoritmisch prioriteren tussen behandeling van signalen/klachten die duiden op een hoog risico en signalen/klachten die duiden op een laag risico.

1.4. Voor- en nadelen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de voor- en nadelen van scenario 1.

Tabel 1: Voor- en nadelen scenario 1

Activiteit	Voordelen	Nadelen
Optimaliseringsamenwerking en ondersteuning	De toezichthouder geeft secretariële en redactionele steun aan de collega toezichthouders	Behalve de normuitleg en analyse van toezichtsontwikkelingen zijn er geen zichtbare activiteiten naar de buitenwereld.
	Interactieve kennisdeling via een online communicatiekanaal voorkomt dubbel toezicht, en lacunes in het toezicht. De toezichthouders kunnen nieuwe toepassingen integraal behandelen.	
	Optimalisering van de samenwerking vermindert de administratieve druk van overleg in allerlei werkgroepen	In dit scenario ontwikkelt de toezichthouder geen website/database, en onderneemt ze geen opleidingsactiviteiten.
Analyse algoritme toezicht	Actueel inzicht bij alle toezichthouders in toepassingen waarover veel vragen of klachten binnenkomen.	Burgers, bedrijven en overheidsorganen kunnen ontevreden zijn als de algoritmetoezichthouder niet optreedt als helpdesk voor alle klachten en vragen.
	De huidige kennisdatabank geeft een onvolledig beeld: de toezichthouder gaat actief informatie ophalen bij de kerngroep.	
	Door de openbare (jaar)analyse ontstaat inzicht bij betrokkenen en gebruikers van algoritmes hoeveel andere mensen dezelfde klachten hebben.	Het eerste jaar levert dit nog een onvolledig beeld op, omdat de toezichthouder vooral werkt met informatie van de kerngroep. De kennisdatabank is van de Rijksinspecties en sommige (markt)toezichthouders willen vanwege vertrouwelijkheid mogelijk geen informatie delen over lopend toezicht (zoals de behandeling van klachten).
	Relatief overzichtelijke activiteit, kan door interne data-analist gedaan worden.	
Gezamenlijke normuitleg	Het geven van normuitleg bevordert de rechtszekerheid van bedrijven, organisaties en betrokkenen.	Omdat de toezichtsgebieden heel specifiek zijn, is het opstellen van gezamenlijke normuitleg voor alle toezichthouders niet mogelijk en niet wenselijk.
	Bestaande normuitleg bij elkaar zoeken vergt voor de toezichthouder een geringe tijdsinvestering.	Penvoerderschap voor het opstellen van gezamenlijke nieuwe normuitleg bij overlappende toezichtstaken vergt meer inzet en afstemming. De meerwaarde is onduidelijk. Toezichthouders regelen dit al onderling met convenanten.
	De 22 toezichthouders profiteren van het extra budget voor de algoritmetoezichthouder en haar rol als penwoordvoerder met betrekking tot normuitleg en overkoepelende analyses.	

2. Scenario 2: Loket voor vragen, klachten en signalen

De algoritmetoezichthouder richt een eigen centraal loket in voor mensen die vragen hebben over of problemen hebben met het gebruik van algoritmes. Individuele betrokkenen moeten eenvoudig telefonisch of digitaal een signaal kunnen indienen bij de toezichthouder als zij menen dat zij oneerlijk zijn behandeld door een algoritme.

Het is essentieel dat de helpdesk niet doet aan individuele klachtbehandeling. De praktijkervaring met verplichte klachtbehandeling onder de AVG leert dat dit een oneindige capaciteit vraagt van de toezichthouder, die daardoor structureel met grote achterstanden kampt. Dit zorgt weer voor grote

frustratie bij mensen die jarenlang moeten wachten op afhandeling van hun klacht. De algoritmetoezichthouder moet in dit scenario nadrukkelijk niet gepositioneerd worden als ombudsman.

Het nieuwe loket moet ook zodanig gepositioneerd worden dat duidelijk is dat het niet open staat voor vragen van organisaties, consultants, advocaten en FG's. Deze partijen kunnen informatie raadplegen op de publieke website. Zij kunnen zich eventueel richten tot de klankbordgroep zoals besproken in scenario 4.

De toezichthouder moet het mogelijk maken om anoniem te melden, door alle gegevens over de herkomst van het signaal op verzoek van de indiener onmiddellijk uit de systemen te verwijderen. Betrokkenen kunnen ook klokkenluiders zijn bij overheden of bedrijfsleven. Door hen in staat te stellen anoniem signalen in te dienen, kunnen zij waardevolle kennis delen over misstanden waar de toezichthouder anders geen weet van zou krijgen.[14]

2.1. Voor- en nadelen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de voor- en nadelen.

Tabel 2: Voor- en nadelen

Activiteit	Voordelen	Nadelen
Centraal loket voor betrokkenen	Betrokkenen hebben een centraal aanspreekpunt en kunnen effectief worden doorverwezen naar de juiste toezichthouder.	De helpdesk doet niet aan individuele klachtbehandeling. Het kan zijn dat betrokkenen teleurgesteld zijn dat zij niet meteen worden geholpen, maar enkel worden doorverwezen.
		Betrokkenen weten meestal niet of hun probleem is veroorzaakt door een algoritme. Deze activiteit heeft pas nut als organisaties beter zichtbaar maken dat ze algoritmes toepassen.
	Door betrokkenen in staat te stellen anoniem signalen in te dienen, kunnen zij waardevolle kennis delen over misstanden waar de toezichthouder anders geen weet van zou krijgen.	Het doorverwijzen zal wellicht ook tot vertraging leiden bij de opvolging van het signaal / de klacht. Het wordt mogelijk gezien als weer een nieuw loket in de lokettenjungle.
	Aangezien betrokkenen zich met vragen over allerlei soorten algoritmes (niet alleen de verwerking van persoonsgegevens) tot één centraal punt kunnen wenden, krijgt de algoritmetoezichthouder een goed overzicht van de tendensen en kan zij meer complete rapportages aanleveren. De algoritmetoezichthouder is voor deze rapportages niet meer enkel afhankelijk van de informatieverstrekking door de andere toezichthouders.	Inrichten van dit loket kost veel FTE, waardoor de algoritmetoezichthouder geen tijd kan besteden aan andere activiteiten.

[14] Hoewel dat Europees wel mogelijk is op grond van de EU klokkenluidersrichtlijn, voorziet de huidige en voorgenomen Nederlandse wetgeving voor het Huis voor Klokkenluiders niet in anonieme meldingen.

Activiteit	Voordelen	Nadelen
	Andere toezichthouders worden ontlast, doordat de centrale helpdesk betrokkenen wijst op beschikbare informatie of doorverwijst naar een gespecialiseerde toezichthouder.	

3. Scenario 3: vergroten van vakbekwaamheid en dialoog

In dit vierde scenario zet de algoritmetoezichthouder nog steeds capaciteit in op de optimalisering van de samenwerking en ondersteuning van de bestaande toezichthouders, maar verschuift een deel van het budget van 1 miljoen euro naar het inventariseren van bestaande AI-opleidingen, en het creëren van een specifieke opleiding voor AI-toezichthouders. In dit scenario werkt de algoritmetoezichthouder niet aan een nieuwe gezamenlijke website en database, maar krijgt de algoritmetoezichthouder eigen pagina's binnen de website van de AP. Bij dit scenario worden nog een extra activiteit geschetst: dialoog via een klankbordgroep. Die activiteit is alleen mogelijk als het ministerie van BZK daar extra budget voor vrijmaakt.

Alle toezichthouders kampen met dezelfde krapte op de arbeidsmarkt, maar als het om toezicht op algoritmes gaat, komen daar nog twee problemen bij. Getalenteerde mensen met gespecialiseerde technische vaardigheden, zoals informatici, data analisten en statistici zijn extra schaars op de arbeidsmarkt, omdat de grote tech bedrijven deze vijver al op de universiteiten leegvissen. Omdat de wetgeving voor het gebruik van algoritmes deels nog in de maak is, is er ook een tekort aan juridisch analytische kennis bij de bestaande medewerkers. Daarom is het belangrijk dat de algoritmetoezichthouder vanuit haar coördinerende rol helpt om de deskundigheid te vergroten bij bestaande medewerkers van de toezichthouders, en helpt om nieuwe mensen te laten instromen die nog niet over specifieke juridische of technische AI-kennis beschikken

3.1. Kennis bestaande opleidingen delen

De algoritmetoezichthouder kan een inventarisatie doen van bestaande AI-trainingen en opleidingen. De Rijksacademie voor Digitalisering en Informatisering Overheid (RADIO) van BZK biedt bijvoorbeeld al een uitstekend overzicht van beschikbaar kennismateriaal over AI, trainingen en toetsingskaders.[15] Ter illustratie nog twee voorbeelden van bestaande opleidingen: de Universiteit Leiden biedt een Leergang Artificial Intelligence, Recht en Ethiek.[16] De Academie voor overheidsjuristen biedt een cursus aan Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA).[17]

De algoritmetoezichthouder kan deze kennis intern delen met de andere toezichthouders en overheidsorganisaties, maar ook publiek ontsluiten, bijvoorbeeld via de website genoemd in paragraaf 4.1. Het ontsluiten van deze kennis geeft daarmee invulling aan de aanbeveling van de WRR dat de overheid moet helpen om organisaties te ondersteunen die zich richten op bijvoorbeeld de belangen van werknemers, patiënten, leraren, mensen die in armoede leven en achtergestelde

[15] RADIO, Artificiële intelligentie, URL: https://www.it-academieoverheid.nl/onderwerpen/a/artificiele-intelligentie.
[16] Universiteit Leiden, leergang AI, URL: https://www.paoleiden.nl/cursusaanbod/2022/leergang-artificial-intelligence-recht-en-ethiek/.
[17] Academie voor overheidsjuristen, cursus IAMA, URL: https://rechtenoverheid.nl/cursus/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes-iama-1661.

en gediscrimineerde groepen. Deze organisaties hebben doorgaans nog onvoldoende kennis over AI.[18]

3.2. Curriculum ontwikkelen nieuwe AI-toezichthoudersopleiding

De algoritmetoezichthouder helpt daarnaast om een curriculum op te stellen voor een of meerdere nieuwe opleidingen specifiek voor medewerkers van AI-toezichthouders. De toezichthouder kan differentiëren tussen een traject voor (administratief rechtelijk) toezicht en een traject voor technologen, maar het kan juist ook wenselijk zijn om medewerkers in één opleiding te bekwamen in beide aspecten.

Indien gekozen wordt voor één centrale opleiding, zou die in moeten gaan op de theorie van het toezicht met de verschillende soorten interventies, het wettelijk toezichtskader en de relevante toezichthouders op AI in Nederland, en op de praktijk van handhaving. De opleiding moet praktische handvatten bieden voor het combineren van juridische en technische vaardigheden bij het identificeren van ernstige risico's bij specifieke AI-toepassingen, en bij het feitelijke technische onderzoek naar gebruikte algoritmes.

De algoritmetoezichthouder kan hierbij samenwerken met het netwerk van Elsalabs van de Nederlandse AI coalitie[19], RADIO, maar ook met andere bestaande opleidingsinstituten zoals de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën[20], de Academie voor overheidsjuristen, de stichting Grotius Academie[21], of met gespecialiseerde informatica en rechtenfaculteiten.

3.3. Stages bij toezichthouders

De algoritmetoezichthouder kan helpen bevorderen dat studenten informatica en informatierecht (of de deelnemers van de bestaande AI opleidingen en trainingen zoals hierboven genoemd in paragraaf 3.1) stages lopen bij de verschillende AI-toezichthouders. De algoritmetoezichthouder kan studenten werven door bijvoorbeeld hoorcolleges te geven op universiteiten, door deel te nemen aan baaninformatiemarkten en door centraal vacatures bij alle relevante toezichthouders te verzamelen en te publiceren op de nieuwe algoritmetoezicht website. De algoritmetoezichthouder zou ook wisselstages kunnen bevorderen, waarbij studenten na 6 weken van toezichthouder wisselen, zodat ze in 3 maanden tenminste bij twee toezichthouders hebben kunnen kijken.

Tenslotte zou de algoritmetoezichthouder ook kunnen kijken naar internationale informaticastudenten die graag werkervaring willen opdoen bij een AI-toezichthouder. Het doel is dat deze studenten enthousiast worden voor werk bij een toezichthouder, maar ook kennis over AI wet- en regelgeving kunnen toepassen in andere werkkringen.

3.4. Informatie op bestaande website AP

In dit scenario maakt de algoritmetoezichthouder geen nieuwe website, maar komen er pagina's met uitleg over algoritmetoezicht op de bestaande website van de AP. Hierop kan de algoritmetoezichthouder doorverwijzen naar de bestaande toezichthouders en inspecties.

3.5. Extra: Klankbordgroep

De WRR adviseert in haar advies over AI om een systematische dialoog op gang te brengen tussen de toezichthouder en burgers en partijen in het maatschappelijk middenveld die terugkoppeling

---

[18] WRR Opgave AI, De nieuwe systeemtechnologie, 11 nov 2021, URL: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2021/11/11/opgave-ai-de-nieuwe-systeemtechnologie.
[19] Zie bijvoorbeeld: https://nlaic.com/nieuws/elsa-lab-netwerkproject-want-van-elkaar-leren-is-essentieel/.
[20] Rijksacademie, URL: https://www.rijksacademie.nl/ .
[21] Grotius Academie, URL: https://www.ru.nl/cpo/grotiusacademie/opleidingen/algemene-informatie/.

kunnen geven op de werking van AI-systemen. Om gehoor te geven aan dat advies zou de algoritmewaakhond moeten optreden als klankbord voor de ontwikkelaars van AI-systemen of voor de afnemers, de maatschappelijke omgeving waarin algoritmische besluitvorming wordt toegepast. Dat kost erg veel capaciteit van de toezichthouder, omdat de neiging bestaat bij marktpartijen om elke interactie met de toezichthouder aan te grijpen om concreet advies te vragen over complexe vraagstukken.

Ter illustratie: de AP heeft sinds 2018 ervaring opgedaan met een klankbordfunctie voor de Functionarissen Gegevensbescherming. Dit heeft de AP veel menskracht gekost. Toch heeft dit niet geleid tot grote tevredenheid van de ondertoezichtgestelden, omdat de AP in directe communicatie geen duidelijk antwoord geeft (slechts 18% van de respondenten vond dat de AP duidelijk antwoord gaf).[22]

Gezien de beperkte middelen, zeker in het eerste jaar, is het daarom niet verstandig dat de algoritmetoezichthouder zelf tijd besteedt aan dialoog, ook omdat de toezichthouder zelf dan nog onvoldoende kennis en normuitleg heeft uitgewerkt. Wat wel kan, is dat de algoritmetoezichthouder samenwerkt met één of meerdere Elsalabs. Daarnaast zou het ministerie van BZK (bescheiden) extra middelen ter beschikking kunnen stellen aan een nog te bepalen NGO om een klankbordgroep te organiseren. Mogelijke NGO's die dit op zich zouden kunnen nemen, zijn: het Racism and Technology Center, Waag, de Kafkabrigade, Bits of Freedom, Transparency International, Algorithm Audit of Privacy First. Dit heeft als voordeel dat de NGO de klachten/signalen kan aanhoren en kan bundelen, zonder dat toezichthouders gedwongen zijn om concrete antwoorden/uitleg te geven, of dat er een beginselplicht tot handhaving ontstaat.

3.6. Voor- en nadelen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de voor- en nadelen van scenario 3.

Tabel 3: Voor- en nadelen scenario 3

Activiteit	Voordelen	Nadelen
Kennis bestaande opleidingen delen	Kennisvergroting bij alle AI-toezichthouders via bestaande opleidingen.	Algemeen aanbod, niet toegespitst op specifieke toezichtsvaardigheden.
	Eenvoudig te realiseren activiteit, kost nauwelijks extra tijd.	
Curriculum AI-Toezichthouders-opleiding	Meer mensen kunnen werven op krappe arbeidsmarkt door ze zelf snel op te leiden tot goede toezichthouders	Investeringen in tijd van medewerkers en eventuele kosten voor de verschillende toezichthouders als medewerkers een commercieel traject volgen.
	Bevorderen kennis en deskundigheid AI-toezicht in Nederland	De algoritmetoezichthouder besteedt geen tijd aan signaal analyse en het produceren van een jaarlijks overzichtsrapport
	Vergroting wederzijds begrip juristen en technologen/digitale experts.	Meerjarig project, niet onmiddellijk concrete resultaten.
		Risico dat getalenteerde medewerkers na de AI-opleiding vertrekken naar de commerciële sector.
Stages bij AI toezichthouders	Andere groepen studenten en bijvoorbeeld herintreders interesseren voor een baan in het AI-	

[22] CIP, FG-Enquête 2022, p. 37, URL : https://www.cip-overheid.nl/media/1845/20220901-cip-fg-enqu%C3%AAte-2022-10-publiceerversie.pdf

Activiteit	Voordelen	Nadelen
	toezicht (indien ze na hun stage aanblijven)	Concurrentie om talent met Big Tech en alle gebruikers van algoritmes in Nederland, inclusief overheden.
	Kennis en ethisch besef over het AI-toezicht verspreiden in andere werkkringen.	
Voorlichting over algoritmetoezicht via website AP	Nauwelijks kosten	Gebruik huisstijl AP kan de indruk geven dat alleen de AP aan algoritmetoezicht doet.
		Niet al het algoritmetoezicht gaat over persoonsgegevens
Klankbordgroep	WRR aanbeveling opvolgen dialoog met betrokkenen en bedrijfsleven via klankbordgroep.	Extra kosten voor BZK voor het inrichten van een klankbordgroep via een NGO.
	BZK ondersteunt expertise bij tenminste 1 NGO met meer deskundigheid op AI-gebied	

4. Scenario 4: kennisdeling en voorlichting

Het moet voor overheden, bedrijven en burgers duidelijk zijn met welke toezichthouders zij te maken kunnen krijgen, wat de normen zijn, hoe zij die normen in de praktijk moeten toepassen, en welke rechtsmiddelen hen ter beschikking staan. In scenario 3 zet de algoritmetoezichthouder nog steeds mensen in op de samenwerking en ondersteuning, maar verschuift een deel van het budget van 1 miljoen euro naar een investering in systematische kennisdeling in een nieuwe database, en gecentraliseerde externe voorlichting via een nieuwe centrale website.

4.1. Website met onderliggende database met Nederlandse casuïstiek

De algoritmetoezichthouder financiert en coördineert de ontwikkeling van een gezamenlijke nieuwe informatieve website over AI toezicht. In dit scenario is deze website geen onderdeel van de bestaande website van de AP, maar een nieuw initiatief met een neutrale naam. Hierdoor kunnen de 22 toezichthouders en de 7 in **Bijlage 1** opgenomen relevante stakeholders zich op hun eigen manier presenteren, met hun relevante prioriteiten en normuitleg. Door een neutrale naam te kiezen wordt dit initiatief ook toekomstbestendiger, omdat deze website dan gebruikt blijven worden door de aangewezen toezichthouder onder de toekomstige AI-verordening. Dat hier behoefte aan is, blijkt ook uit een voorbeeld als ToezichTTafel, een particulier initiatief met profielen van allerlei toezichthouders.[23]

De voorgestelde nieuwe centrale website geeft betrokkenen en ondertoezichtgestelde bedrijven en organisaties een duidelijk overzicht wie er toezicht houdt op specifieke toepassingen, hoe de normen worden uitgelegd, wat de toezichtsrichtlijnen zijn, en waar ze terecht kunnen met vragen, signalen of klachten. Omdat risico's bij algoritmes zich niet alleen voordoen bij de verwerking van persoonsgegevens, ligt het niet voor de hand dat mensen voor alle algoritmevragen naar de website van de Autoriteit Persoonsgegevens gaan.

De voorgestelde gezamenlijke website biedt houvast aan de gebruikers van algoritmes in het (nog) gefragmenteerde beleidslandschap. De centrale publicatie van normuitleg en uitleg over het toezicht kan overheidsorganen en bedrijven al bij de ontwikkeling van algoritmes helpen om kennis te nemen van alle op hen betrekking hebbende normen.

[23] https://toezichttafel.wordpress.com/

Deze website zou gecombineerd kunnen worden met de tweede activiteit binnen dit tweede scenario: een goed doorzoekbare database met signalen/klachten en beoordelingen door toezichthouders. De algoritmetoezichthouder gebruikt dan een deel van het budget om de ontwikkeling te managen en financieren van een gemeenschappelijke toezichtsdatabase met relevante geanonimiseerde casuïstiek en signalen.

Met casuïstiek wordt nadrukkelijk niet alleen gedoeld op openbare boetes of waarschuwingen, omdat er daar nog weinig van zijn. Het gaat om alle soorten toezicht, zoals ad hoc advies aan individuele vragenstellers, brieven aan organisaties over specifieke problemen, normoverdragende gesprekken, en signalen die opgepikt zijn uit de media die aanleiding vormen voor besluitvorming over eventuele verdere acties, variërend van enquêtes tot verkennend onderzoek.

De Inspectieraad heeft al een kennisdatabank over AI. Die databank is ad hoc opgebouwd uit stukken die de toezichthouders sinds de oprichting van de AI werkgroep in 2020 onderling hebben gedeeld, inclusief presentaties over concrete zaken tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep.

In dit scenario begint de algoritmetoezichthouder met het inventariseren en opnemen van de casuïstiek van de kerngroep binnen de Werkgroep AI, namelijk: AP, ACM, AFM, College voor de Rechten van de Mens, het Commissariaat voor de Media en AT (vanaf 1 januari: Rijksinspectie Digitale Infrastructuur).

Het lijkt niet zinvol om in te zetten op uitbreiding van de interne kennisdatabank van de Inspectieraad, omdat de verschillende toezichthouders en stakeholders lopend onderzoek niet zo breed mogen en willen delen, buiten de specifieke samenwerkingsconvenanten. Daarom gaat dit scenario uit van deling van geanonimiseerde, niet bedrijfsvertrouwelijke casuïstiek, en gaat dit scenario uit van openbaarmaking van die casuïstiek.

De algoritmetoezichthouder ondersteunt met de nieuwe database systematische kennisdeling en daarmee, de vakbekwaamheid van alle toezichthouders. Dat doet ze door eenmalig bij de kerngroep toezichthouders de bestaande kennis uit te vragen. Daarnaast neemt de algoritmetoezichthouder kennis van de voorbeelden uit de interne kennis databank, en overlegt met de betrokken toezichthouder of het mogelijk is om een geanonimiseerd voorbeeld aan de database toe te voegen.

Vanaf 2024 kunnen beleidsmedewerkers van de verschillende toezichthouders en inspecties structureel zelf nieuwe relevante zaken uploaden naar dit systeem. De algoritmetoezichthouder kan deze input ondersteunen met controle op de anonimisering voordat de zaken publiek worden ontsloten.

Omdat er in dit scenario een nieuwe database wordt aangelegd die standaard op veel manieren doorzoekbaar is, kan de algoritmetoezichthouder in dit scenario professionelere data analyses doen dan in het eerste en tweede scenario.

Het is wel wenselijk dat alle toezichthouders zich committeren om de kennis over ontvangen signalen, klachten en gegeven adviezen te delen, ook de AP. De AP publiceert nu algemene vragen en antwoorden, maar publiceert pas uitspraken nadat zij een definitieve boete of sanctie heeft opgelegd.[24]

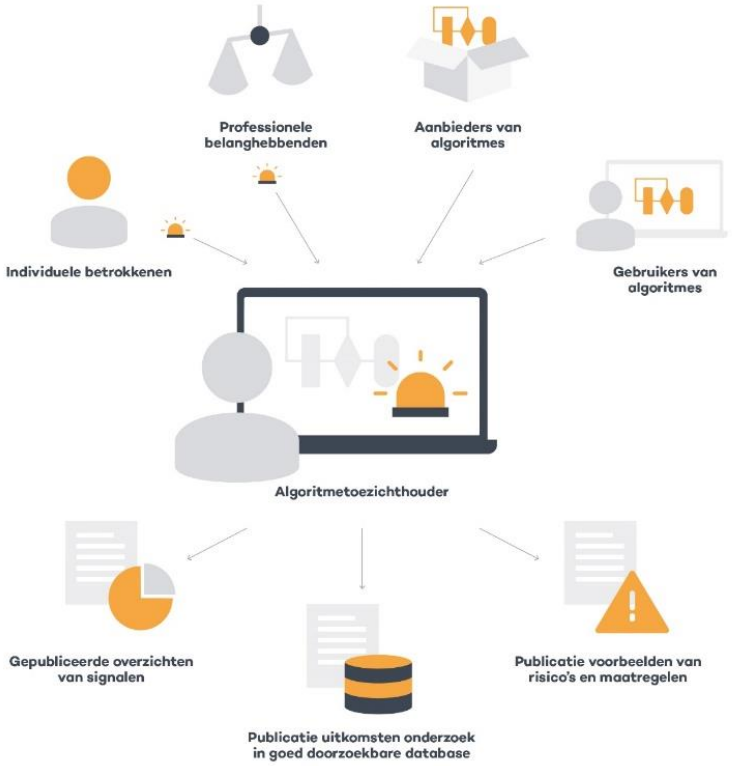
De algoritmetoezichthouder maakt een voorstel voor de structuur van de database met de vereiste metadata. De database moet inhoudelijk goed gestructureerd zijn, met consistent gebruik van trefwoorden en een uniforme wijze van beknopt samenvatten van de hoofdelementen. De toezichthouder stemt dit voorstel af met de collega toezichthouders. Dit ontwerp moet ertoe leiden dat het systeem goed doorzoekbaar is en als naslagwerk functioneert voor zowel toezichthouders, als overheden, bedrijven en burgers.

[24] Autoriteit Persoonsgegevens, Boetes en andere sancties, URL: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/publicaties/boetes-en-sancties.

Bij het ontwikkelen van deze database is belangrijk dat ook met toekomstige uitbreiding naar Europese casuïstiek rekening wordt gehouden, en met toekomstige tweetaligheid van de website (naast Nederlands ook Engels). Deze uitbreiding is één van de mogelijkheden op de langere termijn, als de toezichthouder meer budget ter beschikking heeft.

Door publicatie van geanonimiseerde casuïstiek ontstaat er een duidelijker beeld van de toepassing van het wettelijk kader in Nederland op het gebruik van algoritmes. In afwachting van Europees geharmoniseerde spelregels via de AI-verordening is dit kennisbeeld van groot belang voor de ondertoezichtgestelden zelf, maar ook voor onderzoek en voorlichting door academici, politici, journalisten, NGO's en advocaten/consultants. Centrale ontsluiting van de casuïstiek bevordert niet alleen de rechtszekerheid, maar biedt ook handvaten aan overheidsorganen en bedrijven om verantwoorde algoritmes te creëren en te gebruiken. Bovendien kunnen individuele betrokkenen zien wat er met hun input is gebeurd.

Figuur 1: Overzicht van belanghebbenden en output van centrale website met database



De transparantie via de website met database geeft invulling aan een aanbeveling van de WRR om tegenwicht te bieden aan de surveillance en afhankelijkheden bij de inzet van AI: "*regulering van de maatschappelijke dynamiek waarmee AI gepaard gaat. Het gaat daarbij om de toename van surveillance en daarmee dataverzameling in de samenleving, de toenemende afhankelijkheid van de publieke sector van het bedrijfsleven in het digitale domein, en de machtsconcentratie bij grote bedrijven*."[25]

4.2. Voor- en nadelen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de voor- en nadelen van scenario 2.

Tabel 4: Voor- en nadelen scenario 2

Activiteit	Voordelen	Nadelen

[25] WRR Opgave AI, De nieuwe systeemtechnologie, 11 nov 2021, URL: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2021/11/11/opgave-ai-de-nieuwe-systeemtechnologie.

Publieke nieuwe website algoritmetoezicht	Neutrale website voor alle toezichthouders/autoriteiten en relevante stakeholders.	De projectleider kan bij het ontwerp niet aan alle wensen voldoen van alle 28 relevante inspecties/toezichthouders/ stakeholders.
		Er is weinig regie op de doelen en doelgroep van de website.
	1 centrale informatiebron voor alle ondertoezichtgestelden over de toepasselijke regels.	De verschillende toezichthouders zijn zelf verantwoordelijk voor het updaten van de informatie over hun taken en activiteiten en moeten hier dus tijd aan besteden.
	1 loket waar betrokkenen kunnen lezen waar ze terecht kunnen met vragen en klachten over algoritmes.	De algoritmetoezichthouder doet geen penvoering van gezamenlijke normuitleg en heeft geen loket: dat moeten de toezichthouders zelf doen.
Database met Nederlandse casuïstiek	De algoritmetoezichthouder ontlast alle toezichthouders door personeel in te zetten om casuïstiek 'op' te halen bij de kerngroep van toezichthouders, effectief te anonimiseren en in database te zetten.	Vergt enige tijdsinvestering van de toezichthouders: om de casussen aan te leveren.
		Database is onvolledig in het eerste jaar, door focus op kerngroep, en angst bij toezichthouders en inspecties om vertrouwelijke informatie te delen.
	Kennisbevordering bij alle AI-toezichthouders.	Ondanks anonimisering kunnen sommige partijen toch herkenbaar zijn of worden. Organisaties kunnen door publicatie van een niet-definitief oordeel van de toezichthouder onevenredig benadeeld worden.
	Vergroten van het publieke besef over mogelijke misstanden door inzage in veelvoorkomende signalen en klachten. De centrale database bevordert *crowdsourcing* van het toezicht.	Publicatie kan inbreuk maken op intellectueel eigendomsrecht van een ontwikkelaar van een specifieke toepassing.
	Concrete invulling van open normen waaraan de ondertoezichtgestelden rechtszekerheid kunnen ontlenen.	De Rijksoverheid loopt in het algemeen bij ICT projecten een risico op hoge kosten en gebrekkige functionaliteit.
	Directe toegang tot relevante kennis, ook voor nieuwe medewerkers.	Als de voorgeschreven eenduidige structurering niet wordt gebruikt, is het systeem niet goed doorzoekbaar, en daardoor niet bruikbaar

B. Extra activiteiten vanaf 2024

Zelfs als het ministerie van BZK kiest voor het meest ambitieuze scenario 4 in 2023 zal het toezicht op het gebruik van algoritmes niet onmiddellijk zichtbaar verbeteren, omdat de extra middelen vooral worden aangewend voor kennisverbetering en optimalisering van de samenwerking van de toezichthouders. Wel wordt in het eerste jaar duidelijker welke toezichthouders er zijn, en hoe zij hebben opgetreden via de publieke website met database.

Vanaf 2024 gaat het budget voor de algoritmetoezichthouder stapsgewijs omhoog. In 2024 wordt een budget toegekend van 2 miljoen euro, in 2025 een budget van 3 miljoen euro en vanaf 2026 wordt er structureel jaarlijks een budget toegekend van 3,6 miljoen euro.

In de jaren na 2023 kan de toezichthouder de activiteiten uit het gekozen scenario voor 2023 uitbreiden en opschalen. Met het toenemende budget kan de toezichthouder steeds meer van de

onderstaande activiteiten uitvoeren. Er is in 2024 (met 2 miljoen euro) nog te weinig budget om al deze activiteiten uit te kunnen voeren. Het ministerie moet dus keuzes maken over de volgordelijkheid.

Om deze activiteiten succesvol te uit te kunnen voeren, is telkens wet- en regelgeving nodig. Het ministerie van BZK moet bepalen welke activiteiten zij prioriteert. Vervolgens kan het ministerie al in 2023 beginnen met initiëren van benodigde wet- en regelgeving. Deze opties worden uitgewerkt in het derde deel van dit advies, onder C.

De drie nieuwe activiteiten die de algoritmetoezichthouder kan uitvoeren vanaf 2024 zijn:

1. Meer voorlichting
2. Meer vakbekwaamheid
3. Onderzoek

1. Meer voorlichting

1.1. Europese casuïstiek

Veel toezichthouders maken deel uit van een Europees samenwerkingsverband. De AP werkt bijvoorbeeld samen met collega dataprotectietoezichthouders in het Europees Comité voor Gegevensbescherming, de EDPB (European Data Protection Board), de ACM in BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications), DNB in het Single Supervisory Mechanism (SSM), AFM in European Securities and Markets Authority (ESMA) en het College voor de Rechten van de Mens in European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI). Omdat er overal in de EU al met algoritmes wordt gewerkt, zouden deze toezichthouders via hun Europese netwerk relevante casuïstiek en jurisprudentie kunnen ophalen. Daarnaast bestaat er al een Europese werkgroep toezicht op AI, waarvan het Agentschap Telecom (vanaf 1 januari 2023: Inspectie Digitale Infrastructuur) de voorzitter is.

De algoritmetoezichthouder kan een belangrijke coördinerende rol vervullen bij het ontsluiten van deze Europese kennis door deze op te halen bij de collega toezichthouders en werkgroepen en toe te voegen aan de interactieve database. De algoritmetoezichthouder besteedt dan initieel tijd en menskracht aan het anonimiseren en publiceren van de casuïstiek: daarna nemen de medewerkers van de gespecialiseerde toezichthouders dit werk over, en vullen zij zelf de database aan als onderdeel van hun gezamenlijke voorlichtingstaken.

De algoritmetoezichthouder moet er dan ook voor zorgen dat de website tweetalig wordt, naast Nederlands ook Engelstalig. Als gekozen wordt voor een nieuwe centrale website, is hiermee bij het websiteontwerp al meteen rekening gehouden (zie paragraaf 4.1), maar nu is nog enige externe ondersteuning nodig bij het ontsluiten van de Engelstalige interface.

1.2. Handleidingen publiceren

De algoritmetoezichthouder kan met meer budget meer tijd besteden aan specifieke technische voorlichting. Vanuit de markt is grote behoefte aan specifieke, gedetailleerde handleidingen hoe je de abstracte normen toepast om te voorkomen dat algoritmes niet transparant zijn, en/of tot discriminatie en willekeur leiden. Bijvoorbeeld uitleg hoe je als organisatie kunt aantonen, tot tevredenheid van de toezichthouders, dat je voldoet aan de handreiking voor non-discriminatie by design. Of, hoe je indirecte discriminatie voorkomt door gebruik van proxies. De algoritmetoezichthouder zou ook een model-HRIA kunnen uitvoeren op een complex algoritme om daarmee de kwaliteit te bepalen waaraan een HRIA moet voldoen.

1.3. Voor- en nadelen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de voor- en nadelen.

Tabel 5: Voor- en nadelen

Activiteit	Voordelen	Nadelen
Europese casuïstiek	Een tweetalige website is toegankelijker en bevordert de kennisdeling (zowel binnen Nederland als daarbuiten).	Het aanvullen van de database vergt tijdsinvestering van alle toezichthouders.
	Efficiënter prioriteren van hoog risico verwerkingen op grond van Europese voorbeelden. Hierin zitten ongetwijfeld veel terugkomende voorbeelden van BigTech algoritmes	Dit werk wordt mogelijk overbodig na inwerkingtreding van de AI Verordening, als de board van de gezamenlijke AI toezichthouders een vergelijkbaar initiatief gaat ondernemen.
Handleidingen publiceren	Handleidingen kunnen een preventieve werking hebben. Als het voor organisaties duidelijk(er) is om non-discriminatie by design toe te passen, zal dit ten goede kunnen komen aan kwaliteit (en legitimiteit) van de toegepaste algoritmes.	Aangezien er veel verschillende toezichthouders en verschillende normen zijn, zal het niet eenvoudig (en tijdrovend) zijn om alle toezichthouders te helpen bij het opstellen van een compleet en bevredigend aanbod van handleidingen..
	Handleidingen kunnen organisaties helpen om beter te reageren op inzageverzoeken en om complexe algoritmes uit te leggen. Dit werkt de-escalerend en kan de werkdruk bij toezichthouders verlagen.	

2. Meer vakbekwaamheid en recruitment

2.1. Traineeships

Naast het aanbieden van stages, zoals beschreven in de korte termijn scenario's voor 2023, is het aanbieden van thematisch gerichte traineeships (en bevorderen van traineeships bij andere toezichthouders) een goed middel om niet alleen om jonge professionals op te leiden en te ontwikkelen tot specialisten op het gebied van algoritmes, maar ook om deze jonge professionals te laten doorstromen naar functies binnen de toezichthouders. Aangezien de algoritmetoezichthouder kennis- en vaardigheidstrainingen dient aan te bieden (en deze trainingen nog moeten worden ontwikkeld of aangepast) en de werkzaamheden van de algoritmetoezichthouder nieuw zijn, is dit doel pas mogelijk vanaf 2024.

Binnen het Rijkstraineeprogramma kunnen trainees op dit moment al aan de slag binnen het terrein 'Beleid', zoals bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), die ook worden genoemd in **Bijlage 1**.[26] In 2023 zouden al wel voorbereidingen getroffen kunnen worden om een extra (thematisch gericht) Rijkstraineetraject toe te voegen aan het Rijkstraineeprogramma. De trainee kan dan bijvoorbeeld opdrachten doen van 6 maanden bij twee verschillende AI-toezichthouders.

2.2. Voor- en nadelen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de voor- en nadelen.

[26] Het Rijkstraineeprogramma, URL: https://www.werkenvoornederland.nl/starters/traineeships/het-rijkstraineeprogramma.

Tabel 6: Voor- en nadelen

Activiteit	Voordelen	Nadelen
Traineeships	Een trainee verbindt zich normaliter 2 jaar aan het Rijkstraineeprogramma.	Er zal een thematisch gericht opleidingstraject moeten worden ontwikkeld, specifiek voor AI toezicht.
	De toezichthouder kan trainees laten doorstromen naar een vaste baan.	De toezichthouders moeten budget vrijmaken voor de trainees.

3. Onderzoek

3.1. Onderzoek naar (on)uitgevoerde HRIA's en (on)gemelde algoritmes

De Algemene Verordening Gegevensbescherming bevat twee innovatieve nieuwe documentatieplichten voor partijen die verantwoordelijk zijn voor de verwerking van persoonsgegevens: het bijhouden van een register met verwerkingen van persoonsgegevens, en het uitvoeren van een Data Protection Impact Assessment verplicht gesteld voor hoog risico-verwerkingen (artikel 35 AVG).

Door het invoeren van deze nieuwe wettelijke verplichtingen heeft de Europese wetgever de controleerbaarheid van de activiteiten van verwerkingsverantwoordelijken enorm vergroot. Vanuit bestuursrechtelijk perspectief bestaat deze verplichte documentatie buiten de wil om van de ondertoezichtgestelde partijen. Dat betekent dat de toezichthouders deze informatie dus kunnen opvragen als dat nodig is voor hun werk, zonder dat de verantwoordelijken zich kunnen beroepen op een zwijgrecht.

Naar analogie van die twee AVG-verplichtingen adviseert dit rapport het ministerie van BZK (in de paragrafen C2en C4) om vergelijkbare self-assessment en transparantieregels in te voeren voor het gebruik van hoog risico algoritmes.

Het ministerie van BZK werkt aan een nationaal algoritmeregister voor overheidsorganisaties, in lijn met het advies van de WRR aan de overheid om meer openheid te geven over het eigen gebruik van AI door initiatieven met algoritmeregisters op te zetten en verder uit te bouwen.[27] Het ministerie verwacht dat in de loop van 2023 een eerste testversie online komt van het nationale algoritmeregister. Dit register kan helpen om de transparantie bevorderen over verschillende aspecten van algoritmische systemen: doel en impact, verantwoording, gebruikte datasets, gegevensverwerking, non-discriminatie, menselijk toezicht, risico's en hun risicobeperkende maatregelen, en uitlegbaarheid.

Er is een kopgroep gevormd van BZK met een aantal grote gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en landelijke uitvoeringsorganisaties die bezig zijn met de inrichting van het register.[28] Een van de voorgenomen acties van het ministerie van BZK is het definiëren van een standaard om te bepalen wat hoog risico algoritmes zijn die met prioriteit in het algoritmeregister moeten worden gepubliceerd.[29] Op langere termijn (circa 2 jaar) wil het ministerie het gebruik van het algoritmeregister wettelijk verplichten.[30]

---

[27] WRR Opgave AI, De nieuwe systeemtechnologie, 11 nov 2021, URL: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2021/11/11/opgave-ai-de-nieuwe-systeemtechnologie.
[28] Landelijk algoritmeregister, URL: https://www.algoritmeregister.org/kopgroep.
[29] Overzicht acties moties, kopje 'Algoritmeregister', URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/07/overzicht-acties-moties-over-ontwikkelen-en-gebruik-algoritmen-door-overheden.
[30] Idem.

Als het ministerie van BZK de aanbeveling in paragraaf C3 opvolgt om het uitvoeren van een IAMA/HRIA verplicht te stellen voor hoog-risico verwerkingen bij overheden, en de aanbeveling in paragraaf C4 om die toets ook te publiceren, kan de algoritmetoezichthouder in kaart gaan brengen welke overheidsorganen geen algoritmes hebben geregistreerd, terwijl ze vermoedelijk wel gebruik maken van algoritmes. Daarmee kan de algoritmetoezichthouder de andere toezichthouders helpen om het toezicht te prioriteren, met name ook gericht op overheidsorganisaties die geen prioriteit geven aan transparantie over het gebruik van algoritmes.

Het invullen van het algoritmeregister gebeurt idealiter pas nadat de organisatie eerst een Impact assessment Algoritme en Mensenrechten (IAMA) of Human Rights Impact Assessment (HRIA) heeft uitgevoerd. Zo'n toets dwingt een organisatie om de risico's van het gebruik van algoritmes in kaart te brengen, en om na te denken over manieren om die risico's te voorkomen vóórdat het algoritme wordt toegepast.

Vermoedelijk gaat het in de praktijk omgekeerd. Veel overheidsorganisaties gebruiken al algoritmes, zonder dat ze van tevoren een mensenrechten impacttoets hebben gedaan.[31] Het is aannemelijk dat organisaties er pas bij het invullen van het register achter komen op hoeveel systemen ze alsnog een mensenrechten impacttoets moeten doen. Idealiter wordt het gebruik van bepaalde hoog risico algoritmes dan tijdelijk gepauzeerd, tot dat IAMA/HRIA is afgerond en de verbetermaatregelen zijn doorgevoerd.

Als BZK de aanbeveling in C2 doorvoert om ook het uitvoeren van IAMA's / HRIA's op hoog risico algoritmes verplicht te stellen, en de plicht om die algoritmetoetsen ook te publiceren zoals voorgesteld in C4, kan de algoritmetoezichthouder het toezicht langs twee assen inrichten: de gepubliceerde IAMA's / HRIA's bestuderen en vergelijken, en controleren welke overheidsorganisaties met vermoedelijke hoog risico verwerkingen géén IAMA's/ HRIA's hebben gepubliceerd. Als het aannemelijk is dat een organisatie een algoritmetoets had moeten uitvoeren op een hoog risico algoritme, kan de toezichthouder die documentatie opvragen. De toezichthouder kan ook documentatie opvragen over naleving van de *Handreiking non-discriminatie by design*.[32]

Met dit toezicht anticipeert de algoritmetoezichthouder ook op de AI-act, waarin toezicht op self-assessments een belangrijke rol speelt.

Het opvragen van wettelijk verplichte documentatie betreft een relatief eenvoudige vorm van bureau-onderzoek. Het is wel essentieel dat de toezichthouder dan niet alleen onderzoek doet naar de beschikbare documentatie in het register en in de gepubliceerde IAMA's/HRIA's, maar juist ook het spiegelbeeld in kaart brengt, van ongemelde algoritmes en ongepubliceerde documentatie. Een effectieve toezichthouder moet alert zijn op fundamentelere achterliggende problemen of problemen die in de toekomst waarschijnlijk gaan groeien. De toezichthouder moet dus compenseren voor de neiging om meer te letten op algoritmen die meer transparant zijn ten opzichte van algoritmen die (al dan niet bewust) risico's verbergen voor de mensen die het risico lopen.

---

[31] Zie bijvoorbeeld een onderzoek van de NOS, 30 mei 2019, Overheid gebruikt op grote schaal voorspellende algoritmes, 'risico op discriminatie', URL: https://nos.nl/artikel/2286848-overheid-gebruikt-op-grote-schaal-voorspellende-algoritmes-risico-op-discriminatie

[32] Rapport in opdracht van BZK, door medewerkers van Tilburg University, Eindhoven University, Vrije Universiteit Brussel en het College voor de Rechten van de Mens, Handreiking non-discriminatie by design, URL: https://open.overheid.nl/repository/ronl-3f9fa69c-acf4-444d-96e1-5c48df00eb3c/1/pdf/bijlage-1-handreiking-non-discriminatie-by-design.pdf.

Deze aanbeveling vloeit voort uit de analyse in de evaluatie van de UAVG dat de AP meer prioriteit zou moeten geven aan het handhaven op niet-gemelde datalekken, in plaats van het huidige beleid om vooral handhavend op te treden tegen organisaties die datalekken melden.[33]

Door te kiezen voor verplichte transparantie krijgt de toezichthouder externe hulp bij het ontdekken ongemelde hoog risico algoritmes. Zoals beschreven in paragraaf A4.1 als *crowdsourcing* zorgt de transparantie ervoor dat betrokkenen, academici, politici, journalisten, NGO's en advocaten/consultants mee kunnen kijken welke algoritmes een organisatie zegt toe te passen, en hoe de impact van die algoritmes is beoordeeld.

3.2. Verkennend onderzoek

De algoritmetoezichthouder kan thema- of sectorgericht verkennend onderzoek doen naar het gebruik van algoritmes en het besef van de risico's voor betrokkenen. Dat kan door gestructureerd informatie op te vragen over potentieel risicovolle vormen van geautomatiseerde besluitvorming. Voorbeelden van dergelijk verkennend onderzoek zijn onderzoeken die de AP heeft gedaan naar het gebruik van persoonsgegevens in verkiezingscampagnes[34] en cookiegebruik op websites.[35]

In lijn met de risico gebaseerde aanpak in de toekomstige AI verordening zou dit onderzoek gericht moeten zijn op verwerkingen waarin de risico's die de AI-systemen meebrengen, bijzonder hoog zijn. Zoals de Europese Commissie schrijft: "*Of een AI-systeem als risicovol wordt ingedeeld, hangt af van het beoogde doel van het systeem en van de ernst van de mogelijke schade en de waarschijnlijkheid dat het zich voordoet. Risicovolle systemen omvatten bijvoorbeeld AI-systemen die bedoeld zijn om mensen aan te werven of hun kredietwaardigheid te beoordelen of voor rechterlijke besluitvorming.*"[36]

Het verkennend onderzoek moet zich dus richten op verwerkingen die grootschalig zijn en die tot ernstige gevolgen kunnen leiden voor betrokkenen, door discriminatie, uitsluiting en gebrek aan transparantie. Dat zou bijvoorbeeld kunnen bij overheden in het sociale zekerheidsdomein, en bij Nederlandse ontwikkelaars van algoritmes die vaak in het onderwijs worden toegepast.

De keuze voor deze twee terreinen hangt samen met het gebrek aan keuzemogelijkheid en zelfbeschikking voor betrokkenen: iedereen moet zijn persoonsgegevens door de overheid laten verwerken, en in het onderwijs hebben scholieren en studenten doorgaans ook geen keuze in de toepassing van algoritmes, terwijl er wel zeer ingrijpende gevolgen verbonden kunnen zijn aan

---

[33] Persbericht WODC, Uitvoeringswet AVG kritisch beoordeeld, 6 september 2022, URL: https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2022/09/06/uitvoeringswet-avg-kritisch-beoordeeld. "*Opvallende bevinding is dat de toezichthouder relatief veel handhavingscapaciteit steekt in gemelde datalekken.*"

[34] Persbericht Autoriteit Persoonsgegevens, Verkennend onderzoek naar gebruik persoonsgegevens in verkiezingscampagnes, 15 februari 2019, https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/verkennend-onderzoek-naar-gebruik-persoonsgegevens-verkiezingscampagnes

[35] Persbericht Autoriteit Persoonsgegevens, AP: veel websites vragen op onjuiste wijze toestemming voor plaatsen tracking cookies, 10 december 2019, URL: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-veel-websites-vragen-op-onjuiste-wijze-toestemming-voor-plaatsen-tracking-cookies.

[36] Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Bevordering van een Europese benadering van artificiële intelligentie, 21 april 2021, URL: https://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2021_205_commissiemededeling/document/f=/vlndexd9ypu2.pdf.

onjuiste of oneerlijke conclusies. De Europese Commissie heeft onlangs voor scholen nieuwe richtlijnen voor AI en gegevens in het onderwijs opgesteld, zodat er duidelijke richtlijnen zijn.[37]

Op basis van de ontvangen informatie kan de algoritmetoezichthouder vervolgens algemene voorlichting sturen aan de relevante organisaties en ontwikkelaars binnen dat thema of die sector. Als uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van één of meer ernstige misstanden, moet de toezichthouder de resultaten overdragen aan een gespecialiseerde inspectie of autoriteit.

Het is wel essentieel dat de algoritmetoezichthouder de onderzoeksbevoegdheden heeft uit de Algemene wet bestuursrecht. Dit wordt uitgewerkt in deel C, net als inzet op transparantie over dit type verkennend onderzoek

3.3. Voor- en nadelen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de voor- en nadelen.

Tabel 7: Voor- en nadelen

Activiteit	Voordelen	Nadelen
Onderzoek naar (on)uitgevoerde HRIA's en (on)gemelde algoritmes	Bevorderen van het invullen van het algoritmeregister omdat de algoritmetoezichthouder extra let op overheden die helemaal geen algoritmes hebben gemeld.	Vergt arbeidsintensief eigen onderzoek door de toezichthouders naar gebruik van niet-gemelde algoritmes.
	Door transparantie van gemelde en ongemelde verwerkingen in het algoritmeregister kan het toezicht gecrowdsourced worden (hefboom effect door academici, politici, journalisten, NGO's en advocaten/consultants).	
	Anticiperen op controle op self-assessments onder de AI Verordening	
Verkennend onderzoek en waarschuwingen	Vergroting van de naleving van regels voor vermijden discriminatie en willekeur door preventief effect op groot aantal organisaties in een specifieke sector of in een specifiek domein.	Bij gebrek aan handhaving kunnen normadressaten de resultaten negeren.
	Zichtbaar resultaat van instellen van separate algoritmetoezichthouder	Teleurstelling bij publiek en politiek over het uitblijven van grote handhavingszaken.

[37] Europese Commissie, ethical guidelines on the use of artificial intelligence (AI) and data in teaching and learning for educators, 25 oktober 2022, URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d81a0d54-5348-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en.

C. Wet- en regelgeving BZK

Om de nieuwe activiteiten uit deel B van dit rapport te realiseren, zou het ministerie van BZK een aantal beleidsmaatregelen moeten treffen en wetgeving initiëren. Daarnaast kan de staatssecretaris vanuit haar coördinerende rol voor digitalisering inzetten op vrijwillige afspraken met andere overheden, zoals de provincies en de (grote) gemeenten. Deze maatregelen worden hieronder puntsgewijs toegelicht, zonder aparte uitwerking van benodigd budget of tabellen met voor- en nadelen. Omdat er teveel keuzes zijn in de korte termijn scenario's en lange termijn activiteiten, worden deze adviezen niet gekoppeld aan de specifiek voorgestelde activiteiten. Waar mogelijk wordt er wel terugverwezen.

1. Bevoegdheden algoritmetoezichthouder
2. Verplichtingen algoritmeregister
3. Verplicht uitvoeren mensenrechten impacttoets / HRIA
4. Transparantie casuïstiek
5. Periodieke audits laten uitvoeren op algoritmes

1. Bevoegdheden algoritmetoezichthouder

In verband met de gewenste snelheid van oprichting van de algoritmetoezichthouder is gekozen om die onderdeel te maken van de ZBO AP. Via een aanpassing van de UAVG zou de algoritmetoezichthouder als een apart directoraat binnen de AP onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden toegewezen kunnen krijgen, maar dat heeft als nadeel dat die bevoegdheden dan beperkt zijn tot de kaders van de AVG, terwijl de nieuwe toezichthouder een breder bereik heeft.

Om de algoritmetoezichthouder in staat te stellen verkennend onderzoek te verrichten (zoals genoemd in paragraaf B4.2), zou het ministerie van BZK moeten onderzoeken hoe zij de toezichthouder de specifieke onderzoeksbevoegdheden kan toekennen uit de artikelen 5:16 Awb (inlichtingen vorderen), 5: 17 (inzage in/kopieën van zakelijke gegevens en bescheiden) en 5:20 Awb (verplichte medewerking verlenen). Hierdoor ontstaat er een medewerkingsplicht voor partijen die een informatieverzoek van de toezichthouder ontvangen, binnen de grenzen van de redelijkheid.

Het ligt niet voor de hand dat de algoritmetoezichthouder specifieke handhavende bevoegdheden krijgt vooruitlopend op de Europese AI-verordening, gezien de duur van het benodigde wetgevingstraject.

2. Verplichtingen algoritmeregister

Zoals toegelicht in paragraaf B 3.1 moedigt het ministerie van BZK rijksoverheden nu al aan om hun gebruik van algoritmes op te nemen in algoritmeregisters. Het ministerie heeft zich voorgenomen om een standaard te definiëren om te bepalen wat hoog risico algoritmes zijn die met prioriteit in het algoritmeregister moeten worden gepubliceerd.[38] De Rijksoverheid kan zichzelf beleidsmaatregelen opleggen zonder apart wetgevingstraject. Het ministerie van BZK zou daarom, na vaststelling van de standaard voor hoog risico algoritmes, een beleidslijn kunnen aannemen dat Rijksoverheidsorganisaties de hoog risico algoritmes moeten melden in het nationale algoritmeregister.

[38] Overzicht acties moties, kopje 'Algoritmeregister', URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/07/overzicht-acties-moties-over-ontwikkelen-en-gebruik-algoritmen-door-overheden.

De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen om gebruik van dit register algemeen verplicht te stellen voor overheidsorganisaties en het ministerie heeft aangegeven dat hij hier op iets langere termijn gehoor aan wil geven, over twee jaar.[39]

Er is al een kopgroep van grote gemeenten met uitvoeringsorganisatie UWV en het Kadaster bezig met het invullen van het algoritmeregister. Vooruitlopend op wetgeving kan de staatssecretaris van digitalisering werken aan een convenant met de provincies en (grote) gemeenten waarin zij zich committeren om ook zo snel mogelijk hoog risico algoritmes op te nemen in het nationale algoritmeregister.

Notabene: het algoritmeregister wordt niet beheerd door de algoritmetoezichthouder, maar door het ministerie van BZK. Dat is ook wenselijk in verband met de toezichthoudende rol op het wel of niet opnemen van algoritmes in dat register.

3. Uitvoeren mensenrechten impacttoets / HRIA

Het ministerie van BZK heeft in reactie op Kamermoties toegezegd om vanaf het vierde kwartaal van 2022 een uitvraag te doen onder circa 20 overheden (Rijk, provincies, gemeenten) om een IAMA toe te passen op algoritmische toepassingen met risico's voor mensenrechten. Een IAMA is een Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes. De Utrecht Data School heeft hier op verzoek van BZJK een invulmodel voor gemaakt.[40] Met een IAMA kan een overheidsorganisatie op een gestructureerde manier vaststellen of alle relevante aandachtspunten rondom de inzet van algoritmes aan bod zijn gekomen. Het gaat daarbij niet alleen om de hoog risico algoritmes die in de concept AI Verordening worden genoemd, maar om alle algoritmes die worden ingezet voor evaluaties van, of beslissingen over, mensen. Het uitvoeren van een IAMA is nu nog niet verplicht.[41]

Het ministerie van BZK heeft toegezegd om tot en met medio 2023 expertise en budget ter beschikking te stellen wanneer organisaties niet in staat zijn om zelf een IAMA uit te voeren.[42] Als het ministerie een deel van dit budget aan de algoritmetoezichthouder alloceert, kan die twee medewerkers inzetten om de ministeries te helpen bij het invullen van het algoritmeregister.

In reactie op Kamermoties heeft het ministerie ook aangekondigd dat ze werkt aan een richtlijn 'inzet van algoritmes' voor het Rijk en andere overheden. Het uitvoeren van een IAMA wordt hier een integraal onderdeel van. Voor het Rijk wordt eerst overlegd met de CIO 's over de inzet en implementatie van deze richtlijn, die het interne CIO-toezicht binnen de Rijksoverheid gaat versterken.[43]

Privacy Company stelt in een ander advies aan BZK voor om het IAMA model te verrijken met een bredere impact van oorzaken van impact op mensenrechten, in plaats van de gesloten lijst van

[39] Idem.
[40] IAMA, gemaakt door prof. mr. Janneke Gerards, dr. Mirko Tobias Schäfer, Arthur Vankan en Iris Muis, allen werkzaam aan de Universiteit Utrecht, URL: https://dataschool.nl/iama/.
[41] Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses (8 maart 2021), URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2021/09/24/richtlijnen-voor-het-toepassen-van-algoritmen-door-overheden-en-publieksvoorlichting-over-data-analyses.
[42] Overzicht acties moties, URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/07/overzicht-acties-moties-over-ontwikkelen-en-gebruik-algoritmen-door-overheden.
[43] Idem.

IAMA. De IAMA beschrijft namelijk (nog) niet de mechanismen waardoor het gebruik van gegevens tot mensenrechtenimpact kan leiden, behalve als het gaat om bias in het algoritme.[44]

Gezien het beperkte budget ligt het niet voor de hand om een verplichting te creëren van voorafgaande raadpleging van de algoritmetoezichthouder als er hoge risico's uit de toets komen. Dit soort raadplegingen zijn voor de toezichthouder zeer arbeidsintensieve trajecten, terwijl het rendement in verhouding laag is (gericht op één specifieke aanvrager, vaak afgewezen[45]).

4. Transparantie

Om een compleet beeld te krijgen van de relevante casuïstiek zou het ministerie verschillende transparantieverplichtingen kunnen opleggen aan de nieuwe algoritmetoezichthouder, en aan alle relevante AI-toezichthouders. Dit hoeft niet te bijten met de via het Handvest en in de AVG vastgelegde onafhankelijkheid van de AP. De werkzaamheden van de algoritmetoezichthouder zijn breder dan het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens, en de ministeries kunnen beleidsmatige regels meegeven aan dit aparte directoraat binnen de AP.

In de eerste plaats zouden de ministeries een plicht kunnen opleggen aan de algoritmetoezichthouder om minimaal jaarlijks een geaggregeerd toezichtsbeeld te publiceren op basis van analyse van alle geanonimiseerde ontvangen signalen, klachten en adviezen (zie paragraaf A 1.2). Dit helpt om inzicht te geven aan de ondertoezichtgestelden, en kan gebruikt worden voor onderzoek en voorlichting door academici, politici, journalisten, NGO's en advocaten/consultants.

In de tweede plaats zou het ministerie moeten onderzoeken hoe zij de algoritmetoezichthouder kan verplichten om de resultaten van verkennend onderzoek te publiceren. Er gaat een sterk preventief effect uit van deze activiteit als de algoritmetoezichthouder de resultaten van dit verkennend onderzoek zo snel mogelijk na analyse geaggregeerd en geanonimiseerd publiceert. Deze resultaten staan los van openbaarmaking van eventuele opvolgingsacties door gespecialiseerde toezichthouders zoals de AP; dat bepalen die toezichthouders zelf, binnen de grenzen van specifieke of algemene transparantieverplichtingen zoals de WOO.

Het ministerie van BZK kan ook overwegen de algoritmetoezichthouder te verplichten, als zij een centraal loket heeft ingericht voor vragen en klachten van betrokkenen over het gebruik van algoritmes, om regelmatig (bijvoorbeeld elk kwartaal) statistieken openbaar te maken over het aantal ontvangen en overgedragen signalen, naar welke collega-toezichthouders, met een beknopte omschrijving van de aard van het gesignaleerde probleem, voor zover dat juridisch niet op onoverkomelijke bezwaren stuit.

Het ministerie zou in samenwerking met de andere departementen beleidslijnen kunnen aanmoedigen die de domein specifieke toezichthouders verplichten om hun AI casuïstiek geanonimiseerd te delen in de gemeenschappelijke en publiek beschikbare database over het algoritmetoezicht in Nederland. Dit om te voorkomen dat sommige toezichthouders bang zijn om gegevens te delen uit angst voor claims van ondertoezichtgestelden.

Het ministerie van BZK kan zich met andere departementen inzetten voor wetgeving die een algemene publicatieplicht oplegt aan toezichthouders voor besluiten om wel of niet tot handhaving

---

[44] Privacy Company HRIA op het gebruik van Facebook Pages door overheidsorganisaties, 18 november 2022, URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/18/hria-on-government-facebook-pages.

[45] In totaal heeft de AP volgens haar jaarverslag in 2020 slechts 8 voorafgaande raadplegingsverzoeken ontvangen. En in 2021 slechts 10. Van die 10 verzoeken heeft de AP er 8 niet in behandeling genomen, 1 werd ingetrokken en slechts over één verzoek is inhoudelijk geadviseerd. Bron: Considerati, Van voorafgaand onderzoek naar DPIA, 25 mei 2022, URL: https://www.considerati.com/nl/kennisbank/avg-dpia-voorafgaande-raadpleging.html .

of opvolging over te gaan, en voor rapporten over handhavend onderzoek naar algoritmes. Zo'n expliciete publicatieplicht rust wel op besluiten van de ACM[46], maar bijvoorbeeld niet op de AP.

Tenslotte zou het ministerie zich kunnen inzetten voor een publicatieplicht voor de IAMA's/HRIA's die overheden verplicht moeten uitvoeren als het ministerie de suggestie hierboven overneemt. Journalisten, academici en NGO's kunnen specifieke impactbeoordelingen nalezen als zij denken een missstand op het spoor te zijn, om te zien of de organisatie over het risico heeft nagedacht (of de organisatie überhaupt het vereiste onderzoek heeft gedaan). Ze kunnen ook systematisch impact assessments met elkaar vergelijken in een bepaald aandachtsgebied, en op die manier mogelijke risico's ontdekken. Door heel veel externe mensen mee te laten kijken, en mee te laten denken over de hoogste risico's, kan de toezichthouder haar schaarse middelen veel efficiënter inzetten.

5. Periodieke audits uitvoeren op algoritmes

Organisaties die persoonsgegevens verwerken met algoritmes moeten al aantonen dat ze aan de beginselen van de AVG voldoen (bewijsplicht uit artikel 5(2) AVG). Daarbovenop, ook in relatie tot algoritmes die niet perse over persoonsgegevens gaan, bijvoorbeeld omdat het over groepskarakteristieken gaat, herkenning van auteursrechtelijk beschermd materiaal of cybersecurity inschattingen, kan het ministerie van BZK een beleidsregel opstellen dat de overheid periodieke audits moet laten uitvoeren op haar eigen gebruik van algoritmes, door onafhankelijke derden, of door de Auditdienst Rijk. Het rapport van Hooghiemstra raadt aan:

"*laat organisaties die gebruik maken van algoritmes periodiek auditeren door een externe partij op:*

- *het ontwerp en de werking van de algoritmes,*
- *de vraag of deze nog steeds het doel dienen waarvoor ze werden ingezet,*
- *of de menselijke maat in acht wordt genomen en*
- *of het controlesysteem nog functioneert*."[47]

De toezichthouders zouden zelf ook zo'n periodieke audit moeten laten uitvoeren op de algoritmes die ze zelf gebruiken voor bijvoorbeeld prioritering van het toezicht op basis van klachten en signalen.

Voor het inrichten van deze audits kan het *Toetsingskader algoritmes* worden gebruikt dat is opgezet door de Algemene Rekenkamer.[48] Dit toetsingskader bestaat uit vijf perspectieven: Sturing en verantwoording, Model en data, Privacy, General IT Controls en Ethiek. De Auditdienst Rijk heeft dit model verfijnd en verder uitgewerkt op basis van onderzoek naar vijf algoritmes die gebruikt worden door verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties.[49] De ADR schrijft: "*Dit kader is ontwikkeld met behulp van nationale en internationale richtlijnen en rapporten, o.a. de (concept) richtlijnen van het ministerie van JenV, de AI impact assessment van het ECP, de ethics guidelines for trustworthy AI van de EC en het Privacy Control Framework van NOREA. Daarnaast is het kader afgestemd met (concept) toetsingskaders van andere partijen. De deelvragen in het onderzoek sluiten*

[46] Vastgelegd in de Werkwijze openbaarmaking ACM, URL: https://wetten.overheid.nl/BWBR0036859/2020-02-12 .
[47] Idem, p. 4.
[48] Algemene Rekenkamer, Digitaal Toetsingskader Algoritmes (Excel), 26 januari 2020, URL: https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/publicaties/2021/01/28/download-het-toetsingskader/Toetsingskader+algoritmes+v1.0.xlsx
[49] ADR onderzoeksrapport beheersing algoritmes binnen het Rijk, 8 juni 2022, URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/08/onderzoeksrapport-beheersing-algoritmes-binnen-het-rijk.

aan bij de onderwerpen in het normenkader."[50] Het ministerie kan er via een beleidsregel voor zorgen dat overheidsorganisaties dit framework moeten gebruiken voor de audits.

6. Tabel met voor- en nadelen

Activiteit	Voordelen	Nadelen
Bevoegdheden algoritmetoezichthouder	Onderzoeksbevoegdheden zijn noodzakelijk om domeinoverstijgend voorbereidend onderzoek te kunnen doen	Vergt wetgevingstraject
Verplichtingen algoritmeregister	Overheden zijn zich bewust van de toepassing van algoritmes en kunnen door die kennis beter toetsen of ze bij het gebruik ervan aan de wettelijke regels voldoen.	Vergroting van de administratieve lasten voor overheidsorganen om hun algoritmes in beeld te krijgen en te beschrijven.
	Overheden bevorderen het vertrouwen in de rechtstaat doordat ze mensen in staat stellen om te zien hoe hun gegevens worden verwerkt.	Vergroting administratieve lasten als burgers vragen stellen over verwerkingen in het algoritmeregister.
		Schijnzekerheid: het melden van een algoritme zegt nog niets over de rechtmatigheid daarvan.
Verplicht uitvoeren mensenrechten impacttoets	Overheden kijken niet alleen naar de gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens, maar naar de consequenties, zoals maatschappelijke impact, van geautomatiseerde besluitvorming op de rechten van burgers.	Extra administratieve last voor overheidsorganen, bovenop huidige kosten en inspanningen voor DPIA's en DTIA's.
Transparantie	Vergroten zichtbaarheid van patronen in klachten: hefboom effect door onderzoek en voorlichting door academici, politici, journalisten, NGO's en advocaten/consultants.	Ondanks anonimisering kunnen sommige partijen toch herkenbaar zijn of worden.
	Concrete invulling van open normen waaraan de ondertoezichtgestelden rechtszekerheid kunnen ontlenen.	Om herleidbaarheid te voorkomen moet de algoritmetoezichthouder soms essentiële details weglaten.
Periodieke audits laten uitvoeren op algoritmes	Externe onafhankelijke controle volgens goed uitgewerkt stramien.	Extra kosten voor externe audit, inzet van werknemers.
	Verminderen van de druk op de toezichthouder(s) om de rechtmatigheid van de verwerking te beoordelen.	

[50] Idem, p. 17.

BIJLAGE 1

In deze bijlage staan de 22 toezichthouders, Colleges en rijksinspecties vermeld die zich al bezighouden met toezicht op AI. De 7 partijen met een asterix hebben niet de formele status van toezichthouders, maar vervullen wel een belangrijke rol in het AI toezichtslandschap.[51]

Toezichthouders en relevante stakeholders*	AI toezichtsgebied
Agentschap Telecom[52] (AT), straks: Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI).	Digitale infrastructuur, radio apparatuur en cybersecurity.[53]
Algemene Rekenkamer*	Toezicht op algoritmes Rijksoverheid, toetsingskader voor de inzet door overheden.[54]
Auditdienst Rijk (ADR)*	Uitvoeren van audits op algoritmegebruik door de Rijksoverheid.[55]
Autoriteit Consument en Markt (ACM)	Digitale economie in alle marktsectoren, consumentenbescherming.[56]
Autoriteit Financiën en Markt (AFM)	Toezicht op financiële dienstverleners, bijvoorbeeld op het gebied van prijsvergelijking en algoritmes die onderling op elkaar inwerken.[57]

[51] Zie ook de tabel met toezichthouders in Bijlage 3 van de Kamerbrief met reactie op initiatiefnota over menselijke grip op algoritme, 20 april 2022, URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/tk-bijlage-3-overzicht-toezichthouders. Hierin worden 3 interne rijkstoezichthouders genoemd, 10 rijksinspecties, 7 markttoezichthouders en 3 overige toezichthouders.
[52] Vanaf 1 januari 2023 krijgt het Agentschap Telecom een nieuwe naam: Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI).
[53] Position Paper Agentschap Telecom, 14 oktober 2021, URL: https://www.agentschaptelecom.nl/documenten/publicaties/2021/10/14/position-paper-agentschap-telecom-over-digitalisering. Zie ook: Jaarbericht Agentschap Telecom 2021, Toezicht op AI: inspecties delen kennis, URL: https://magazines.agentschaptelecom.nl/staatvandeether/2021/01/toezicht-op-ai-inspecties-delen-kennis.
[54] Rekenkamer, aandacht voor algoritmes, 26 januari 2021, URL: https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/26/aandacht-voor-algoritmes.
[55] Auditdienst Rijk, Onderzoeksrapport beheersing algoritmes binnen het Rijk, 8 juni 2022, URL: https://open.overheid.nl/repository/ronl-9ffe4b7c0d5632a4041881a8e0e971724fef5622/1/pdf/onderzoeksrapport-beheersing-algoritmes-binnen-het-rijk-v2.pdf.
[56] ACM, Onderzoek naar toezicht op algoritmische toepassingen, position paper 10 december 2022, URL: https://www.acm.nl/nl/publicaties/onderzoek-naar-toezicht-op-algoritmische-toepassingen. Zie ook: ACM onderzoekt werking van algoritmes in de praktijk, URL: https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-onderzoekt-werking-van-algoritmes-de-praktijk.
[57] AFM, Aandachtspunten AFM en DNB bij artificiële intelligentie in de verzekeringssector, URL: https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2019/jul/verkenning-ai-verzekeringssector. Zie ook: Persbericht AFM, AFM deelt bevindingen en verwachtingen rondom beheersing en controle van handelsalgoritmes, 2 april 2021, URL: https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2021/april/beheersing-controles-handelsalgoritmes.

Toezichthouders en relevante stakeholders*	AI toezichtsgebied
Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	Verwerking van persoonsgegevens door bedrijven, overheden en politie/opsporingsdiensten.[58]
Bureau Financieel Toezicht (BFT)	Toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) ten aanzien van notarissen, belastingadviseurs, accountants, administratiekantoren en overige juridische dienstverleners.[59]
College voor de Rechten van de Mens (CvdRM)	Gelijke behandeling en mensenrechten.[60]
Commissariaat voor de Media (CM)	Pluriformiteit, transparantie, gelijk speelveld en onafhankelijkheid van de media bij de omroepen, radio, Youtube & TikTok, concreet bijv. *recommendation engines* en nepnieuws/desinformatie.
Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)	Toezicht op gebruik algoritmes zoals automated Open Source Intelligence (OSINT) door Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).[61]
De Nederlandse Bank (DNB)	Fintech governance, bijvoorbeeld gebruik van postcode voor prijsdifferentiatie bij verzekeringen of risico profilering, op basis van bestaande wetgeving.[62]
Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD, nieuw)	Toetst of de overheid mensen en bedrijven rechtvaardig behandelt wanneer zij te maken hebben met belastingzaken, toeslagen of de douane.[63]
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)	Markttoelating medische hulpmiddelen (op basis van de Medical Device Regulation).
Inspectie Justitie en Veiligheid	Toezicht op gebruik AI door de politie.[64]
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Gebruikt zelf gebruikt AI en ML om risico voorspellende modellen te maken over verhoogd risico op overtredingen.[65]
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	Onderzoek naar archiveren van gebruikte algoritmes.[66]
Inspectie van het Onderwijs	Geen aparte informatie, aangesloten bij AI werkgroep Inspectieraad.

[58] Autoriteit Persoonsgegevens Inzet Artificial Intelligence Act, 15 maart 2022, URL: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/ap_inzet_ai_act.pdf.
[59] Bureau Financieel Toezicht, URL: https://www.bureauft.nl/bft/#wat-doet-bft
[60] College voor de rechten van de Mens, thema Digitalisering, URL: https://www.mensenrechten.nl/themas/digitalisering.
[61] CTIVD, jaarverslag 2021, p. 11, URL: https://www.ctivd.nl/over-ctivd/documenten/jaarverslagen/2021/04/26/index .
[62] DNB, Fintech, AI en innovatie, URL: https://www.dnb.nl/innovatie-in-betalen-en-bankieren/fintech-ai-en-innovatie/.
[63] IBTD, werkprogramma 2023, URL: https://www.inspectiebtd.nl/binaries/inspectiebtd/documenten/jaarplannen/2022/10/18/dit-gaan-we-doen-in-2023/Werkprogramma+2023+IBTD.pdf.
[64] Zie bijv. Kamerstukken II, 2019-20, 26 643 en 32 761, nr. 652, brief van de minister van justitie en veiligheid, Artificiële intelligentie bij de politie, 3 december 2019, URL: https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2019D49623.
[65] ILT, Privacyverklaring Artificial Intelligence en Machine Learning, URL: https://www.ilent.nl/privacy/privacyverklaring-artificial-intelligence-en-machine-learning
[66] Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, Algoritmes en de Archiefwet, 21 januari 2021, URL: https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2021/01/21/algoritmes-en-archiefwet.

Toezichthouders en relevante stakeholders*	AI toezichtsgebied
Inspectie Veiligheid Defensie	Wil zelf meer data-analyse doen voor veiligheidsmanagement.[67]
Inspectieraad (tien leden, vijf geassocieerde leden[68])*	Coördineert samenwerking tussen de Rijksinspecties[69], tweemaandelijkse werkgroep Toezicht op AI/algoritmes sinds 2020 waaraan 24 rijksorganisaties deelnemen, focus op de Europese AI-verordening.[70]
Kansspelautoriteit	Zorgplicht aanbieders, onder andere risicobeoordeling gokverslaving.[71]
Nationale Ombudsman*	Behoorlijk gebruik van data en algoritmes door de overheid (duidelijk, toegankelijk, oplossingsgericht).[72]
Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid)	Gebruikt zelf algoritmes voor opsporing overtredingen, bv leeftijdsdiscriminatie in vacatureteksten.[73] Toezicht op bv arbeidsmarktdiscriminatie op online vacatureplatforms.[74]
Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)	Kennis over de markt, naleving en (opkomende) productrisico's vergroten op het gebied van productveiligheid door inzet van algoritmes.[75]
Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)	Aangesloten bij AI werkgroep Inspectieraad. Maakt gebruik van risicogestuurd toezicht, o.a. met een dashboard. [76]

[67] Inspectie Veiligheid Defensie, Toezichtjaarplan 2022, URL: https://www.ivd.nl/documenten/jaarplannen/2021/11/25/ivd-jaarplan-2022.
[68] De vijf geassocieerde leden zijn: De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, Directoraat Generaal Belastingdienst, Directoraat Generaal Douane, De Inspecteur Generaal der Krijgsmacht en De Nederlandse Emissieautoriteit.
[69] Samenwerkingsovereenkomst Inspectieraad 2022, 18 januari 2022, URL: https://www.rijksinspecties.nl/over-de-inspectieraad/publicaties/publicaties/2022/01/18/samenwerkingsovereenkomst
[70] Jaarverslag Inspectieraad 2021, Samen sterk voor toezicht: De Inspectieraad blikt terug op 2021, 22 maart 2022, URL: https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/jaarverslagen/2022/03/22/jaarverslag-2021
[71] Kansspelautoriteit, Kansspelwetgeving over zorgplicht en limietstellingen in 21 Europese landen, juli 2022, URL: https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/17/onderzoek_meerkerk_juli_2022.pdf.
[72] Nationale ombudsman, Ombudsvisie op gebruik van data en algoritmes door de overheid: stel burgers centraal, 2 maart 2021, URL: https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2021/ombudsvisie-op-gebruik-van-data-en-algoritmes-door-de-overheid-stel-burgers-centraal.
[73] Nederlandse Arbeidsinspectie, Leeftijdsdiscriminatie in vacatureteksten, 30 april 2020, URL: https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2020/04/30/leeftijdsdiscriminatie-in-vacatureteksten---een-geautomatiseerde-inhoudsanalyse-naar-leeftijd-gerelateerd-taalgebruik-in-vacatureteksten.
[74] Verkennend onderzoek naar discriminatiemogelijkheden op online vacatureplatforms, In opdracht van Inspectie SZW, 22 januari 2021, URL: https://www.nlarbeidsinspectie.nl/binaries/nlarbeidsinspectie/documenten/publicaties/2021/01/22/eindrapportage-discriminatiemogelijkheden-online-platforms/Eindrapportage+discriminatiemogelijkheden+online+platforms.pdf.
[75] NVWA, Meerjarenagenda, 24 juni 2021, URL: https://www.nvwa.nl/binaries/nvwa/documenten/nvwa/organisatie/meerjarenagenda/publicatie/meerjarenagenda-nvwa/meerjarenagenda-nvwa.pdf.
[76] NZa, de Waarde van datagedreven toezicht door de NZa, 24 november 2021, URL: https://magazines.nza.nl/nza-magazines/2021/05/de-waarde-van-datagedreven-toezicht-door-de-nza.

Toezichthouders en relevante stakeholders*	AI toezichtsgebied
Raad van State*	Wetgevingsadviezen digitalisering.[77]
Raad voor de Rechtspraak*	Gebruik van algoritmes in de rechtspraak.[78]
Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)	Toezicht op AI (b.v. als onderdeel in zelfrijdende voertuigen), gebruik in de uitvoering van RDW-taken (b.v. risico gebaseerd toezicht) en AI in de bedrijfsvoering van RDW (b.v. chatbots).[79]
Staatstoezicht op de Mijnen	Geen aparte informatie, aangesloten bij AI werkgroep Inspectieraad.
Stichting Reclame Code*	Op basis van zelfregulering van de reclamebranche, heeft een eigen AI-tool ontwikkeld die helpt om online reclame te monitoren.[80]

[77] Raad van State, Digitalisering wetgeving en bestuursrechtspraak, mei 2021, URL: https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/digitalisering_wetgeving_en_bestuursrechtspraak.pdf.
[78] Raad voor de Rechtspraak, Algoritmes in de rechtspraak. Wat artificiële intelligentie kan betekenen voor de rechtspraak, februari 2019, URL: https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rechtstreeks-2019-02.pdf.
[79] Nederlandse AI Coalitie, RDW, URL: https://nlaic.com/zoho_deelnemer/rdw/.
[80] Stichting Reclame Code, SRC wint Europese Award voor AI-tool, 7 oktober 2022, URL: https://www.reclamecode.nl/?s=AI.