



Essay Toezicht met Algoritmen

vinger aan de pols, werk aan de winkel

Praktijkanalyse voor evenwichtige inbedding van AI in beroepspraktijk toezichthouders



Platform voor de
InformatieSamenleving



'Toepassen van AI bij het opsporen en aanpakken van witwassen'

AI en het werk van de toezichthouder

'Toepassen van AI bij toezicht in het verkeersdomein'

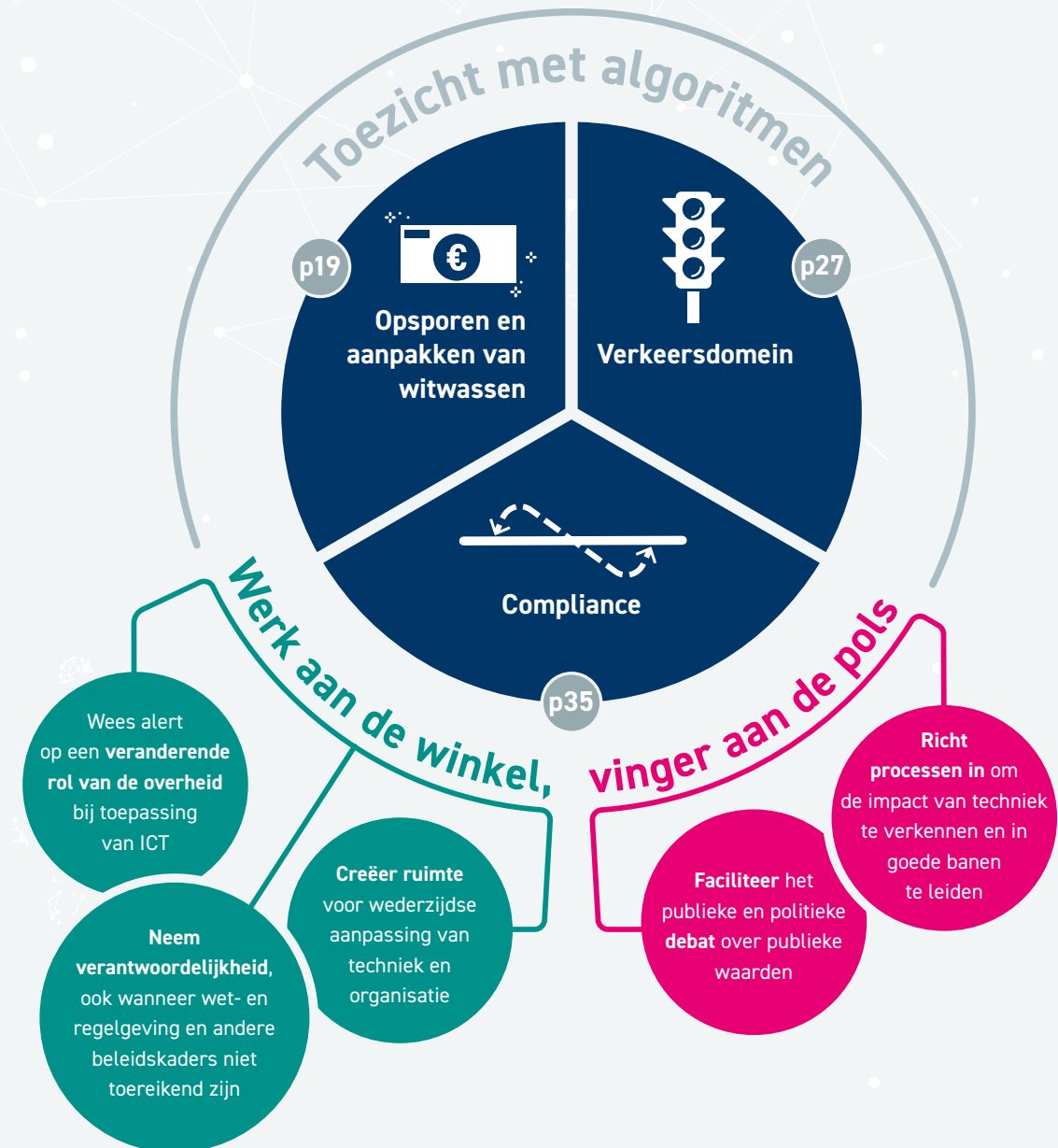
AI en de rechtszekerheid van de burger

'Toepassen van AI in compliance'

AI en de verhouding tussen burger en overheid



Leeswijzer





Colofon

2019 © ECP | Platform voor
de InformatieSamenleving

Met dank aan Turnaround
Communicatie

Inhoud

Voorwoord	7
Verantwoorde toepassing van AI	7
Inleiding	11
Vijf aandachtspunten per casus	12
AI en het werk van de toezichthouder	19
Casus 1: 'Toepassen van AI bij het opsporen en aanpakken van witwassen'	19
AI en de rechtszekerheid van de burger	27
Casus 2: 'Toepassen van AI bij toezicht in het verkeersdomein'	27
AI en de verhouding tussen burger en overheid	35
Casus 3: 'Toepassen van AI in compliance'	35
Samenvatting	43
Bronnenlijst	47





Voorwoord



Verantwoorde toepassing van AI

Artificial intelligence (AI) maakt al geruime tijd deel uit van ons leven. Denk bijvoorbeeld aan de computersystemen van Spotify en Netflix, die leren wat iemand leuk vindt en op basis daarvan aanbevelingen doen. Webshops gebruiken kunstmatige intelligentie om voorspellingen over koopgedrag te doen en voor het tonen van gerelateerde producten. Zelfrijdende auto's zijn in staat op basis van algoritmen besluiten te nemen.

Artificial intelligence (AI) biedt veel kansen voor onze economie en samenleving. Toch valt in de samenleving bezorgdheid te bespeuren over deze nieuwe ontwikkeling. In onze whitepaper 'Gespreksstof en handvatten voor een evenwichtige inbedding in de samenleving' (2018, ECP) gaan we daarop in. Wij stellen onder andere dat organisaties die



AI toepassen voldoende moeten weten van de techniek om deze verantwoord te kunnen toepassen: hoe een systeem tot beslissingen komt en wat de sterke en zwakke kanten zijn. Systemen werken bijvoorbeeld met historische data die zelden de rijkheid en variëteit representeren van de echte werkelijkheid en die ongewenste maatschappelijke verhoudingen reflecteren. Systemen beslissen vaak op basis van toevallige verbanden die vaak niet gezien mogen worden als oorzaak en gevolg. In deze zelfde whitepaper signaleren we daarom dat organisaties moeten analyseren hoe zij de kracht van de techniek optimaal kunnen benutten en tegelijkertijd de impact van de zwakke kanten kunnen minimaliseren. Belangrijke vragen doen zich voor ten aanzien van belanghebbenden, de eigen organisatie en het borgen van ethische waarden.

Een belangrijk punt bij toepassing van AI is verantwoording en openheid: dát een organisatie met AI werkt en welke rol techniek speelt. Juist op deze punten gaat het mis bij de overheid, schrijft de NOS op 29 mei 2019 in haar bericht 'Overheid gebruikt op grote schaal voorspellende algoritmen, risico op discriminatie'. Uit een vertrouwelijke inventarisatie onder 54 overheidsinstanties die de NOS heeft verkregen op basis van de Wet Openbaarheid Bestuur, blijkt dat zij op grote schaal voorspellende algoritmen gebruiken. Vooral als het gaat om toezicht, fraude- en criminaliteitsbestrijding. "Het heeft de schijn van discriminatie", schrijft een samenwerkingsverband van de gemeenten Nieuwegein, Houten en IJsselstein. "De data kent een vooringenomenheid", stelt een hoogleraar ICT-recht. Volgens de NOS zijn overheden niet altijd even open over hun gebruik van algoritmen, terwijl dit volgens een ICT-jurist in datzelfde artikel wel zou moeten.

De maatschappelijke en bestuurlijke onrust over toepassing van AI, die de NOS signaleert, is door een werkgroep van experts uit overheid, wetenschap en bedrijfsleven al eind 2018 onderkend en opgeschreven. Zij hebben een 'Impact Assessment Artificial Intelligence' (2018, ECP) ontwikkeld, bestaande uit acht stappen, die helpt bij het ethisch en juridisch verantwoord implementeren en omgaan met AI.

Als gevolg van de actualiteit wil deze werkgroep van experts een helpende hand toesteken door aan de hand van actuele casussen te reflecteren

op de betekenis van 'verantwoorde toepassing van AI' in een aantal toepassingsdomeinen. De werkgroep wil daardoor bijdragen aan een ethisch en juridisch zorgvuldige implementatie en borging van AI. Gezien de actuele berichtgeving richt dit eerste essay zich op het domein van toezichthouders. Aan de hand van drie casussen uit de praktijk worden aanbevelingen gedaan voor een evenwichtige inbedding van AI in de beroepspraktijk van toezichthouders.

Prof. dr. Kees Stuurman

Voorzitter ECP werkgroep
Kunstmatige Intelligentie

Daniël Frijters

MT-lid, programma- en
teammanager ECP

Drs. Jelle Attema

Secretaris en projectadviseur ECP

In de werkgroep Kunstmatige Intelligentie hadden (op persoonlijke titel) zitting:

Kees Stuurman (voorzitter) *Director Legal Practice bij Considerati/*
Professor at Tilburg Institute for Law, Technology and Society **Frances**
Brazier *Technische Universiteit Delft*, **Bart Schermer en Joas van Ham**
Considerati, **Jaap van den Herik** *Leiden Center of Data Science*, **Jeroen**
Naves en Sandra van Heukelom *Pels Rijcken*, **Joost Heurkens** *IBM*, **Leon**
Kester *TNO*, **Mauritz Kop en Susan Slijpen** *AIRecht*, **Sandra van der Weide**
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, **Stefan Leijnen** *Asimov*
Institute

De volgende personen en organisaties hebben waardevol commentaar
gegeven op de voorlopige versie (op persoonlijke titel):

Bram Havers, Gerard Smit, Rob Nijman en Sophie Kuijt *IBM*, **Henk-**
Jan Vink *TNO*, **Medewerkers van** *Ministerie van Economische Zaken*
en Klimaat, **KPN en Stichting CA-ICT**, **Michael Vos** *Microsoft*, **Miruna**
Anăstăsoaie *T-mobile Netherlands B.V.* **Piet Mallekoote** *Betaalvereniging*
Nederland, **Pieter Nieuweboer** *Capgemini*, **Roelof Meijer** *SIDN*





Inleiding

De afgelopen jaren heeft artificial intelligence (AI) een vlucht genomen door de combinatie van snelle technische ontwikkelingen (zoals de cloud, toename en schaalbaarheid van rekenkracht) en wiskundige vooruitgang (denk aan vele nieuwe algoritmen en gespecialiseerde hardware) en de beschikbaarheid van grote hoeveelheden digitale data. AI biedt nieuwe kansen voor de overheid bij het uitvoeren van taken en ook bij het uitvoeren van toezicht. Inzet van technologie die meer doet dan het optimaliseren van goed beschreven processen kan onbedoelde en onverwachte gevolgen hebben voor belanghebbenden. Dat geldt in het algemeen voor ICT, maar in het bijzonder voor de toepassing van AI (Fountain, 2019).

Het begrip artificial intelligence wordt in dit essay breed opgevat: het gaat om informatietechnologie die in meer of mindere mate zelfstandig beslissingen neemt of handelingen uitvoert. Gemeenschappelijk kenmerk van AI-systemen is dat zij een zekere autonomie hebben, maar altijd

binnen de kaders van een organisatie werken en vaak samenwerken met mensen.^[1]

Dit essay schetst aan de hand van drie casussen veranderingen die AI met zich mee kan brengen in het toezichtsdomein:

1. **AI en het werk van de toezichthouder:** casus 'Toepassen van AI bij het opsporen en aanpakken van witwassen',
2. **AI en de rechtszekerheid van de burger:** casus 'Toepassen van AI bij toezicht in het verkeersdomein',
3. **AI en de verhouding tussen burger en overheid:** casus 'Toepassen van AI in compliance'.

Vijf aandachtspunten per casus

De uitwerkingen van de hierboven genoemde casussen doen we aan de hand van vijf praktische en concrete aandachtspunten. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op een aantal invloedrijke publicaties en zijn verdeeld in twee categorieën: werk aan de winkel (wat is nodig voor verantwoorde toepassing) en vinger aan de pols (het bewaken van de impact).

Werk aan de winkel

Het toepassen van AI en het gebruik van AI-systemen voor toezicht vergt meer dan alleen het 'inpassen' van een nieuwe technologie in een toezichthoudende organisatie. Het gebruik van AI betekent vaak dat opnieuw nagedacht moet worden over (soms nieuwe) doelstellingen en de inrichting van de eigen organisatie, de relatie met de partijen op wie toezicht wordt gehouden, aanpassing van regelgeving en beleidskaders, en de rol van technologie daarin. Een onderbelicht aspect is vaak wat er nodig is om te komen tot data met voldoende kwaliteit en waarvan de

1 Veel van de toekomstscenario's over AI gaan over techniek die autonoom beslissingen neemt, zonder directe verantwoordelijkheid van mensen. Deze 'sterke' vormen van AI staan in sterk contrast met de huidige 'zwakke' vormen van AI, die op een beperkt domein worden ingezet en alleen kunnen functioneren onder directe supervisie: zoals systemen voor beeldherkenning, het spelen van games of spraakherkenning. De sterke vormen van AI zijn nog in ontwikkeling en het is zeer de vraag of en op welke termijn dit soort autonome intelligente systemen het licht zien.

herkomst en de betrouwbaarheid kan worden vastgesteld. Een belangrijk aandachtspunt is dat AI, net zoals andere ICT toepassingen, in hoge mate aanpasbaar is: organisaties die AI willen toepassen krijgen vaak te maken met ontwerp vragen rond ICT en de eigen organisatie en governance. Dit essay gaat verder niet in op deze vraagstukken^[2]. Er is dus serieus 'werk aan de winkel'. Drie aandachtspunten zijn hierbij met namen van toepassing:

Aandachtspunt 1: Wees alert op een veranderende rol van de overheid bij toepassing van ICT

De Raad van State (2018) bracht recent een ongevraagd advies uit over de impact van digitalisering van overheidstaken op de verhouding tussen burger en overheid. De burger heeft recht op 'zinnig' contact met de overheid, waarbij de overheid besluiten kan uitleggen en in staat is te luisteren naar bezwaren. De WRR (2011) signaleerde in een eerder rapport een continue druk om de functies van ICT-systemen uit te breiden en meer partijen toegang te verlenen. Veel voorheen organisatorisch gescheiden overheidstaken (zoals bescherming, dienstverlening en toezicht) raken door ICT-koppelingen en informatiedeling met elkaar verweven. De bestaande regelgeving schiet te kort om deze nieuwe situatie in goede banen te leiden. Meestal worden deze sluipende veranderingen niet onderkend, omdat de focus ligt op het te behalen doel. Er is weinig oog voor bijeffecten.

2 Tal van tools en handreikingen zijn beschikbaar om al in een vroeg stadium na te denken over deze vraagstukken. Denk aan <http://ai-design.mybluemix.net/design/ai/team-essentials> En <https://www.ibm.com/watson/assets/duo/pdf/everydayethics.pdf>. Of 'de ethische data assistent' van de Utrecht Data School (<https://dataschool.nl/deda/>). Ook de Impact Assessment Artificial Intelligence (ECP, 2018) biedt een handreiking voor dit soort vraagstukken in de ontwerpfase.

Schijnbaar kleine veranderingen, die niets anders lijken te doen dan het verhogen van efficiency of doelmatigheid, leiden vaak onbedoeld tot een andere rol van de overheid en een andere verhouding tussen overheid en burger. Dit effect wordt versterkt doordat het binnen de overheid gaat om een opeenstapeling van individuele beleidsinitiatieven, ad-hoc besluiten over de inzet van nieuwe technieken, een groei aan soorten applicaties en een toenemende verknoping van informatiestromen die meer onderlinge samenhang kennen dan wordt gedacht en waarvoor niemand zich verantwoordelijk voelt. De WRR bepleit aandacht voor de vaak sluipende en onbedoelde veranderingen. Ook stelt de raad dat er nagedacht moet worden over de implicaties voor ethische en juridische waarden en voor de rechtszekerheid van burgers.

Aandachtspunt 2: Neem verantwoordelijkheid, ook wanneer wet- en regelgeving en andere beleidskaders niet toereikend zijn

De Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid schrijft in haar rapport 'Maak waar!' (2017) dat de huidige werkwijze van de overheid op gespannen voet staat met hoe digitale oplossingen het beste ontwikkeld kunnen worden. De politieke besluitvorming kent vele stappen en is gericht op het vooraf beheersen van risico's: alles moet meteen goed gaan. De aard van innovatie is het bewandelen van onbekende paden en het maken van fouten. De overheid deinst ervoor terug in zo'n situatie verantwoordelijkheid te nemen, vooral als wettelijke en bestuurlijke kaders nog onvoldoende zijn volgroeid. Doordat die kaders er nog niet zijn en zich niet verder ontwikkelen, dreigt innovatie stil te vallen. De studiegroep doet een oproep aan zittende en komende bestuurders op politiek en ambtelijk niveau, bij alle overheden, om te veranderen, een inhaalslag te maken en concrete acties te ondernemen voor een betrouwbare en adequate digitale overheid.

Aandachtspunt 3: Creëer ruimte voor wederzijdse aanpassing van techniek en organisatie

Peter Paul Verbeek, techniekfilosoof, schetst in 'De grens van de mens' (2011) hoe het debat over mens en techniek twee uitersten kent: tech-optimisten met een blind vertrouwen in techniek en de tech-pessimisten die vrezen voor aantasting van menselijke waarden. Hij ziet nieuwe technologie die het menselijke bestaan verbetert niet als een bedreiging maar als een uitdaging. Ethiek is nodig om dit in goede banen te leiden en nieuwe morele kaders te ontwikkelen. Hij biedt dan ook een derde perspectief als alternatief: vertrouwen. Volgens hem is vertrouwen in techniek het gevolg van een aanpassingsproces waarin kenmerken van techniek en de toepassingscontext elkaar over en weer beïnvloeden en dus sterk verweven zijn. Niet een van te voren al vaststaand blind vertrouwen of diepgeworteld wantrouwen moeten uitgangspunt zijn bij toepassing van technologie, maar wederzijdse aanpassing van techniek en toepassingscontext. Dit proces van adaptatie start door te beginnen met ervaring opdoen met nieuwe technologie. Kennis, ervaring, discussie, evaluatie en debat zijn belangrijk om dit adaptatieproces richting te geven.

Fountain e.a. (2019) beschrijven in een artikel in Harvard Business Review hoe ingrijpend AI organisaties vaak verandert: veel AI-projecten blijven steken in de pilotfase omdat organisaties onvoldoende aandacht hebben voor die veranderingen. Zo zijn er vaak nieuwe rollen en functies nodig (experts die de vertaling kunnen maken van AI-resultaten naar impact voor business) en veel rollen veranderen (de rol van managers bijvoorbeeld). Besluitvormingsprocessen moeten vaak op de schop (bij het nemen van besluiten, voorheen genomen op basis van intuïtie en ervaring, worden nu ook de uitkomsten van data-analyses betrokken). Organisatiestructuren veranderen vaak: voorheen gescheiden 'silo's' (denk aan financiën, logistiek, HR, resource management, orderverwerking, onderhoud) maken nu gebruik van en leveren data aan dezelfde AI-toepassingen en kunnen in hun activiteiten voortaan rekening houden met onderlinge afhankelijkheden. Het leren benutten van de mogelijkheden

en het effectief beheersen van de risico's vergt een andere manier van samenwerken: rigide organisaties die risicomijdend zijn hebben daar vaak grote moeite mee.

Vinger aan de pols

De implementatie van AI heeft haar uitwerking op de organisatie zelf en op haar processen. Ook de technologie zelf zal gaandeweg aangepast worden, veranderen en doorontwikkelen. Het implementatieproces en daarna het uitvoeringsproces is een zoektocht waarbij beleid, ethische en juridische kaders ontstaan en zich ontwikkelen. Tijdens deze zoektocht ontstaan nieuwe inzichten, worden fouten gemaakt én hersteld. Het is dan ook zaak nauwgezet de vinger aan de pols te houden tijdens deze processen, om de betrouwbaarheid en integriteit van data en de organisatie te bewaken om ongewenste neveneffecten te voorkomen. Twee aandachtspunten zijn met name van toepassing:

Aandachtspunt 4: Faciliteer het publieke en politieke debat over publieke waarden

Het Rathenau Instituut stelt in zijn rapport 'Opwaarderen' (2017) dat belangrijke publieke waarden als gelijke behandeling, privacy, autonomie en menselijke waardigheid gemakkelijk onder druk komen te staan als gevolg van een nieuwe digitaliseringsgolf. Kern van deze nieuwe golf, is dat data niet alleen efficiënter wordt verzameld en verwerkt (ten behoeve van veelal bestaande processen), maar dat de ICT ook een rol krijgt in beïnvloeding en veranderingen. Er ontstaan door die nieuwe functie van ICT nieuwe ethische en maatschappelijke uitdagingen. Hierbij zijn belangrijke publieke waarden in het geding die nauw verwant zijn aan grond- en mensenrechten. Dat roept de vraag op of onze huidige wettelijke kaders en toezichtsarrangementen voldoende zijn toegerust om deze fundamentele rechten adequaat te beschermen.

Het Rathenau Instituut bepleit expliciet aandacht voor de ontwikkeling van kaders voor toepassing van technologie, waarbij politiek, bestuur en

samenleving een actieve rol spelen. Veel van die toepassingen vinden hun weg zonder een goede politieke en bestuurlijke reflectie: bij die reflectie is het cruciaal dat kennis van techniek en ervaring wordt ingebracht

Naar aanleiding van het rapport Opwaarderen zijn initiatieven genomen om diverse vraagstukken te adresseren. Een voorbeeld is het onderzoek naar algoritmen en grondrechten dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangeboden aan de Tweede Kamer (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/03/01/algoritmes-en-grondrechten>).

Voor het verkrijgen van draagvlak in de samenleving is het belangrijk dat de overheid het goede voorbeeld geeft, met name rond publieke waarden als gelijke behandeling, menswaardigheid en verantwoording. En dat opleiding en training als cruciale elementen worden gezien in verantwoord gebruik van AI.

Aandachtspunt 5: Richt processen in om de impact van techniek te verkennen en in goede banen te leiden.

ECP | Platform voor de Informatiesamenleving heeft eind 2018 de 'Impact Assessment Artificial Intelligence' uitgegeven. Dit assessment wordt inmiddels in meerdere delen van de wereld gebruikt en biedt een methode voor het inrichten van een verkenningsproces omtrent artificial intelligence. De methode richt zich niet op het van tevoren formuleren van alle relevante vragen en antwoorden, maar op het in kaart brengen van verschillende perspectieven en op het inrichten van processen. Aan de hand hiervan kan gaandeweg ontdekt worden wat de relevante vragen en antwoorden zijn voor de organisatie en hoe deze veranderen wanneer er ervaring wordt opgedaan met artificial intelligence.



AI en het werk van de toezichthouder

Casus 1: 'Toepassen van AI bij het opsporen en aanpakken van witwassen'

Nederland is volgens het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 'kwetsbaar voor witwassen vanwege de open en op handel gerichte economie, de enorme en internationaal georiënteerde financiële sector en de omvang van de criminele opbrengsten uit fraude (waaronder belastingfraude) en illegale drugs' (WODC, 2017). Vooral de sectoren vastgoed, horeca en kunst worden gebruikt om geld wit te wassen, stelt het WODC in de 'Nationale Risk Assessment Witwassen' (2017). Artificial intelligence kan volgens ditzelfde instituut een rol spelen in het opsporen en aanpakken van witwassen.

Het combineren en analyseren van gegevens van diverse partijen met behulp van AI kan leiden tot het opsporen van patronen (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2017). In het debat over de wenselijkheid van dit combineren van data komen drie grote redeneerlijnen naar voren:



Redeneerlijn 1 - Oriëntatie op techniek

De voorstanders van het combineren en analyseren van data zijn overtuigd dat met behulp van techniek een effectieve aanpak van witwassen mogelijk is. Zo houden banken een pleidooi om onderling data te mogen delen (Kleinnijenhuis, 2018), evenals toezichthouders als De Nederlandse Bank, de Belastingdienst en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Veelal is het delen van data niet mogelijk als gevolg van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Redeneerlijn 2 - Oriëntatie op effecten

De tegenstanders van het delen van data benadrukken de negatieve effecten van het ongebreideld combineren van data. Door data te combineren komen tal van onschuldigen in beeld van opsporingsorganisaties (Autoriteit Persoonsgegevens, 2018; Bits of Freedom, 2017) en wordt hun privacy op grote schaal geschonden. Bovendien is er een reëel veiligheidsprobleem (Kleinnijenhuis, 2018; Jacobs, 2018).

Redeneerlijn 3 - Combinatie van oriëntatie op techniek en effecten

- Grootschalige vormen van witwassen onttrekken zich aan data-analyse, doordat deze onderdeel uitmaken van legale handelsstromen (Kleinnijenhuis, 2018); (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2017). Mensen (inspecteurs, experts bij diverse instellingen) zijn cruciaal om met de hulp van data deze praktijken te signaleren. Grootschalig data delen is in dit geval niet zonder meer effectief.
- Het is niet effectief om veel data te verzamelen zonder dat er een plan aan ten grondslag ligt. Dat lijkt op het vergroten van de hooiberg in de hoop daarmee nog meer 'spelden' te vinden. Het verzamelen van data vraagt om een analyse vooraf: welke data draagt bij aan het vergroten van opsporingskansen (Kleinnijenhuis, 2018).
- Als er gegronde redenen zijn om data te verzamelen, is er ook binnen de bestaande kaders veel mogelijk (Autoriteit Persoonsgegevens).
- De wettelijke kaders die zijn veranderd om het verzamelen van data gemakkelijker te maken en daarmee opsporing te verbeteren, wekken veel weerstand op omdat goedwillenden veiligheidsrisico lopen en veel hinder ondervinden, terwijl kwaadwillenden zich er gemakkelijk aan kunnen onttrekken (Berentsen, 2019)

Werk aan de winkel

Criminelen onttrekken data-sporen aan het zicht van computeralgoritmen en wassen veel geld wit via legale handelsprocessen. Zonder menselijke inbreng kan de situatie ontstaan dat veel onschuldigen in het vizier komen van de autoriteiten en de schuldigen ondertussen hun gang kunnen gaan. Data-analyse is mensenwerk, constateert Transparency International (Kleinnijenhuis, 2018). Het is daarom zaak in kaart te brengen welke vormen van witwassen kunnen worden opgespoord met AI-technologie. Vervolgens kan dit continu bijgesteld en veranderd worden, terwijl onderzocht wordt welke juridische en ethische kaders relevant zijn.

Aandachtspunt 1: Wees alert op een veranderende rol van de overheid bij toepassing van ICT

De discussie gaat ons inziens te snel over de rol van de overheid en of zij bijvoorbeeld meer bevoegdheden moet krijgen ten koste van de privacy. De eerste vraag moet echter gericht zijn op de effectiviteit van AI. Wat ons betreft moet een grondige analyse van de effectiviteit van verschillende AI-analysetechnieken het vertrekpunt vormen en niet de vraag naar de bevoegdheden en de rol van de overheid.

Aandachtspunt 2: Neem verantwoordelijkheid, ook wanneer wet- en regelgeving en andere beleidskaders niet toereikend zijn

Als in de praktijk blijkt dat privacywetgeving een effectieve aanpak van witwassen belemmert, dan is het zaak dat toezichthouder en

belanghebbenden^[3] in gesprek gaan met elkaar. Door samen na te denken en voorwaarden te benoemen voor een experiment binnen de kaders van de wet, is het mogelijk nieuwe mogelijkheden te ontdekken en daarvoor verantwoordelijkheid te nemen. Mocht er dan toch iets fout gaan, dan kunnen de overeengekomen voorwaarden en gemaakte keuzes verantwoord worden.

Aandachtspunt 3: Creëer ruimte voor wederzijdse aanpassing van techniek en organisatie

Het gesprek met belanghebbenden is ook bedoeld om ervaring op te doen, deze te delen en tot een weging te komen van verschillende belangen. Op basis hiervan kunnen techniek en regelgeving gaandeweg worden aangepast. Gaandeweg kan blijken dat technieken op onverwachte manieren effectief zijn of toch teleurstellen. Of dat waarden toch sterker onder druk komen te staan dan tevoren gedacht. De ruimte voor wederzijdse aanpassing ontstaat alleen als dit voorafgaand aan het experiment wordt besproken en georganiseerd.

3 Wie precies de belanghebbenden zijn met wie het gesprek gevoerd moet worden, is niet tevoren vast te stellen: belangrijk is om niet alleen het perspectief van de betrokken organisaties, maar ook degenen die de gevolgen ondervinden van maatregelen te betrekken.

Vinger aan de pols

De onzekerheid of AI-technologie werkt en wat die technologie boven water haalt, maakt continu bewaken van de uitkomsten en desgewenst bijstellen van de aanpak noodzakelijk: als bepaalde groepen onevenredig vaak en ten onrechte worden aangewezen als verdacht, moet dat snel gesignaleerd kunnen worden. De effectiviteit van een aanpak is niet vanzelfsprekend en voor altijd gegarandeerd: kleine veranderingen in patronen kunnen een aanpak ineffectief maken. Het is mensenwerk om de oorzaken te ontdekken en oplossingen te verzinnen.

Aandachtspunt 4: Faciliteer het publieke en politieke debat over publieke waarden

Het Rathenau Instituut signaleert in 'Opwaarderen' dat het publieke en politieke debat los staat van de daadwerkelijke ervaring die wordt opgedaan met het toepassing van AI-technologie. Het inbrengen van die ervaring en van kennis over checks and balances in het debat, is een belangrijk onderdeel van verantwoorde toepassing van AI. Het Rathenau Instituut ziet een belangrijke rol weggelegd voor neutrale platforms, omdat elk van de betrokkenen al snel de verdenking op zich laadt het debat in de eigen gewenste richting te willen sturen. ECP | Platform voor de Informatiesamenleving zou hierin een rol in kunnen vervullen. Cruciaal in dat debat is inbreng van kennis en daadwerkelijke ervaringen met het gebruik van AI: in de praktijk blijkt dat kennis nauwelijks wordt gedeeld en dat opgedane ervaringen rond veel projecten door betrokkenen voor zichzelf worden gehouden.



Aandachtspunt 5: Richt processen in om de impact van techniek te verkennen en in goede banen te leiden

De Impact Assessment Artificial Intelligence (ECP|Platform voor de InformatieSamenleving, 2018) helpt specifieke doelstellingen te formuleren, om vervolgens van daaruit te verkennen welke bijdrage AI kan leveren in een bepaalde situatie. Ook wordt onderzocht welke ethische en juridische kaders daarbij relevant zijn. De Impact Assessment Artificial Intelligence (AIIA) helpt ook bij het formuleren van realistische verwachtingen en het bewaken van de uitkomst daarvan. Gaandeweg een experiment of implementatieproces kunnen die verwachtingen, en daarmee ook eventueel gestelde eisen, worden bijgesteld. Het is cruciaal om kennis en ervaring te blijven delen omtrent ethische en juridische kaders in de praktijk van implementatie.





AI en de rechtszekerheid van de burger

Casus 2: 'Toepassen van AI bij toezicht in het verkeersdomein'

Het proces van toekennen en afhandelen van boetes in het verkeersdomein is in grote mate geautomatiseerd. Zo volgt bij het niet op tijd uitvoeren van de APK-keuring automatisch een boete. Veel snelheidsovertredingen worden automatisch geconstateerd door camera's. Het interpreteren van foto's, het herkennen van nummerborden en het koppelen van data wordt volledig geautomatiseerd afgehandeld. Artificial intelligence speelt in allerlei delen van die processen een belangrijke rol (Kafkabrigade, 2018; van Eck 2017).

Er zijn tal van overheidspartijen betrokken bij dit proces: politie, gemeente, basisadministraties, RDW en het justitieel incassobureau. Iedere partij werkt binnen de eigen juridische kaders, het eigen mandaat en de computersystemen doen niets anders dan binnen die kaders automatisch beslissingen nemen.

Voor de betrokken instanties verandert er met de inzet van AI-technologie weinig, maar voor de burger verandert er weldegelijk iets: precies dit signaleert het rapport van de Raad van State in 2018 en het rapport IOOverheid in 2011.^[4]



Kafkabrigade

Een van de casussen die de Kafkabrigade analyseert, betreft de diefstal van een auto. De eigenaar doet aangifte van diefstal bij de politie. Na korte tijd wordt de auto teruggevonden. De politie verzuimt, per ongeluk, om de eigenaar daarover in te lichten. Het gevolg is dat de eigenaar jarenlang boetes krijgt vanwege het feit dat er geen APK-keuring wordt uitgevoerd, met incassoprocedures en hoge boetes tot gevolg. De eigenaar klaagt bij het Centraal

Justitieel Incassobureau en bij de RDW, maar deze ontdekken geen fouten in hun processen en gaan daarom door met de incassoprocedures. De eigenaar staat met de rug tegen de muur. Hij kan zelfs de auto niet laten vernietigen: want er is geen auto. Na lang speuren door de Kafkabrigade blijkt de fout te liggen bij de politie, die de eigenaar niet op de hoogte heeft gesteld van het feit dat de auto weer terug is gevonden.

⁴ Een reviewer stelde dat de gevolgen van de optimalisatieslagen niet anders waren geweest als mensen deze handelingen hadden verricht: de governance-vragen die optreden bij het verbinden en optimaliseren van processen en samenwerking. ICT en AI faciliteren deze samenwerking maar ook zonder ICT zou dit governancevraagstuk optreden.

Op het moment dat er een fout optreedt in de processen en de burger daar nadeel van ondervindt, moet hij zien te ontdekken bij welke schakel en bij welke partij het fout is gegaan.

De Kafkabrigade heeft de afgelopen jaren onbedoelde effecten van automatische afhandeling van processen door overheidsorganisaties in kaart gebracht en slachtoffers bijgestaan. Op basis van haar ervaringen heeft de Kafkabrigade een aantal tekortkomingen geconstateerd die bij het inrichten van autonome processen al snel te voorkomen zijn.

Tekortkoming 1 – Complexe keten

Een belangrijke tekortkoming is dat het slachtoffer vaak niet kan weten waar in de complexe keten van besluitvorming een fout is gemaakt. Toch wordt verwacht, volgens de wet, dat het slachtoffer tijdig protest aantekent bij de juiste partij. Dat is soms onmogelijk, omdat organisaties samenwerken en een vergissing of fout door één organisatie pas wordt ontdekt verderop in de keten bij een andere organisatie. De burger heeft geen enkel zicht op de processen en organisaties die achter een beslissing schuilgaan.

Tekortkoming 2 – Beslissingen terugdraaien onmogelijk

Een andere tekortkoming is dat aan autonome beslissingen vaak diverse deelbeslissingen vooraf gaan. Het terugdraaien van een beslissing inclusief de deelbeslissingen die geleid hebben tot een fout, blijkt erg moeizaam. En is soms zelfs (technisch) onmogelijk. Ook transparantie ontbreekt: waarom een bepaalde beslissing wordt genomen is vaak niet meer duidelijk. Veel van de regels zitten 'opgesloten' in de software en kunnen alleen worden gecontroleerd met hulp van ICT-experts (van Eck, 2017).

Bij het inrichten van op elkaar volgende processen wordt door de overheidsorganisaties meestal geen rekening gehouden met het terugdraaien van beslissingen als gevolg van een fout of uitzondering elders in de keten. Iedere overheidsorganisatie voert taken uit binnen het eigen mandaat en er zijn geen procedures om fouten te herstellen.



Deze casus illustreert de problematiek die IOverheid signaleert: veranderingen die ogenschijnlijk de efficiency verhogen van de afzonderlijke overheidspartijen, kunnen sluipenderwijs impact hebben op fundamentele waarden en de rechtszekerheid voor burgers.

Werk aan de winkel

In de praktijk is sprake van tekortkomingen die zowel inefficiënt als ineffectief blijken te zijn. Aan de hand van een aantal aandachtspunten kunnen deze tekortkomingen worden gemitigeerd.

Aandachtspunt 1: Wees alert op een veranderende rol van de overheid bij toepassing van ICT

Deze casus illustreert de relevantie van de waarschuwing van de WRR (2011) in IOverheid en de boodschap van het advies van de Raad van State (2018): ICT wordt ingezet om efficiency van processen te verhogen, maar het eindresultaat is onbedoeld een grote verandering in de rechtszekerheid van de burger.

Aandachtspunt 2: Neem verantwoordelijkheid, ook wanneer wet- en regelgeving en andere beleidskaders niet toereikend zijn

Tevoren had geen van de betrokken organisaties waarschijnlijk de casus in dit hoofdstuk kunnen bedenken. Blijkbaar zijn er geen maatregelen getroffen om ambtenaren die met zulke onvoorziene 'schrijnende' gevallen te maken krijgen, te helpen bij het doorvoeren van herstelmaatregelen. Ook al lijken wettelijke kaders in deze gevallen adequaat, toch blijken ze tekort te schieten. Er is echter geen proces georganiseerd om te bewaken

dat ook het geheel van samenwerkende partijen en in elkaar grijpende deelprocessen de uitwerking heeft zoals bedoeld, met bescherming van de rechtszekerheid van burgers.

Aandachtspunt 3: Creëer ruimte voor wederzijdse aanpassing van techniek en organisatie

Om schijnbaar eenvoudige processen te kunnen automatiseren blijken in deze casus allerlei organisatorische en technische aanpassingen nodig te zijn. De Kafkabrigade (2018) doet een viertal processen aan de hand die daarin meegenomen zouden moeten worden:

1. Stel vast wie verantwoordelijk is voor het signaleren en aanpassen van fouten in data ergens in de keten.
2. Organiseer dat foute beslissingen wordenesignaleerd en in de hele keten worden teruggedraaid.
3. Zorg dat aan een burger verantwoording kan worden afgelegd over een beslissing.
4. Zorg dat er een organisatie is die de burger bijstaat als er iets fout gaat bij complexe processen.



Vinger aan de pols

Zelfs al lijken de kaders adequaat en treedt er met autonome besluitvorming nauwelijks verandering op in de bestaande praktijk, dan nog is het zaak alle effecten te monitoren en bedacht te zijn op effecten die nauwelijks zichtbaar zijn of op de lange termijn pas zichtbaar worden.

Aandachtspunt 4: Faciliteer het publieke en politieke debat over publieke waarden

Het toepassen van AI-technieken voor automatische afhandeling van verkeersovertredingen vindt nu vooral plaats op initiatief van de overheid. De toezichtsprocessen worden daarmee effectiever met als doel een veiliger verkeerssituatie op de Nederlandse wegen.

Efficiëntere toezichtsprocessen dragen niet automatisch bij aan meer veiligheid. Voor effectieve en verantwoorde toepassing van AI-technologie zal het debat ook over de bijdrage daarvan aan de verkeersveiligheid moeten gaan. Transparantie over de effectiviteit van boetes en handhaving kan het politieke en publieke debat voeden: politiek, wetenschappers en burgerorganisaties kunnen zodoende gezamenlijk nadenken over de effectiviteit van handhaving met behulp van AI en de weging maken van privacy en veiligheid.

Aandachtspunt 5: Richt processen in om de impact van techniek te verkennen en in goede banen te leiden

Ogenschijnlijk doet de overheid met het automatisch afhandelen van verkeersboetes niets meer dan het proces van toezicht en handhaving effectiever maken. In het meest extreme scenario blijft geen enkele verkeersovertreding meer onopgemerkt en worden overredingen zelfs onmogelijk gemaakt. Het bewaken van de werkelijke — al dan niet

gewenste — effecten van systemen is een cruciaal onderdeel van de ethische toepassing van AI-systemen. Dit is opgenomen in de Impact Assessment Artificial Intelligentie, in navolging van bijvoorbeeld de richtlijnen voor Ethically Aligned Design (The IEEE Global Initiative on Ethics of Autonomous and Intelligent Systems, 2016).





AI en de verhouding tussen burger en overheid

Casus 3: 'Toepassen van AI in compliance'

Bij het bevorderen van compliance werken de toezichthouder en de partij op wie toezicht wordt uitgeoefend samen, met als doel dat de betreffende partij zoveel mogelijk uit zichzelf de regels naleeft (Belastingdienst 2019). Bij compliance bewijzen burgers en bedrijven, vrijwillig, aan de toezichthouder dat ze zich aan de wet houden.

Wanneer partijen waarop toezicht wordt uitgeoefend tegen grenzen oplopen omdat de wet onduidelijk is, overleggen ze met de toezichthouder in plaats van dat zij de grenzen opzoeken en er al dan niet bewust overheen gaan. Daartegenover zegt de toezichthouder toe dat bij overtredingen eerst het gesprek wordt aangegaan en pas daarna tot handhaving wordt overgegaan als dat nodig mocht blijken.

Compliance is aantrekkelijk voor burgers en bedrijven in situaties waarbij wet- en regelgeving en andere beleidskaders complex of onduidelijk zijn (Huisker, 2015). Want bij onduidelijke en complexe wetgeving wordt het gedrag van de toezichthouder onvoorspelbaar. In die zin is samenwerking

op compliance een oplossing voor het in de inleiding gesignaleerde probleem dat bij innovatie niet altijd duidelijk is of wet- en regelgeving en andere beleidskaders nog adequaat en toepasbaar zijn. Dit wordt ook wel compliance genoemd. Bij compliance gaan de partijen het gesprek met elkaar aan, waarbij gaandeweg de toepasbaarheid van wet- en regelgeving duidelijk wordt.

Inzetten op compliance is voor grote organisaties aantrekkelijk, omdat verantwoording kunnen afleggen over gedrag in dit type organisaties een continu en vanzelfsprekend proces is. Ook van zakenpartners wordt vaak een dergelijke transparantie verwacht. Deze transparantie maakt het mogelijk dat een toezichthouder en andere belanghebbenden op deze verantwoording kunnen steunen.

Continu verantwoorden, het snel signaleren van ongewenste situaties en kunnen ingrijpen is alleen mogelijk als veel van de verantwoordingsprocessen zijn gedigitaliseerd en als afwijkingen snel worden gedetecteerd. Daarin spelen autonome en intelligente processen een belangrijke rol (zie: Meerjarige aanpak voor balans in ICT: <https://over-ons.belastingdienst.nl/meerjarige-aanpak-voor-balans-in-ict/>). Binnen de Belastingdienst is in verschillende domeinen de inzet op compliance een standaardwerkwijze: export (automatische afhandeling van douaneformaliteiten zodat er geen oponthoud ontstaat aan de grens), milieu (bewaken van uitstoot van bepaalde stoffen) en belastingen (afdragen van belastinggeld conform wet- en regelgeving en andere beleidskaders). Deze casus gaat in op compliance met betrekking tot de automatische aangifte in het belastingdomein.

Automatische aangifte in het belastingdomein

Inzetten op compliance in plaats van opsporing is traditioneel vooral gericht op het grootbedrijf en vindt nog weinig plaats binnen het midden- en kleinbedrijf (Huisker, 2015). De pilot 'automatische aangifte' van de Belastingdienst is gericht op horizontalisering van toezicht in het MKB (Belastingdienst, 2019).

Sinds 2011 stelt de Belastingdienst accountants en administratiekantoren (intermediairs), leveranciers van online boekhoudpakketten, IT-auditors en andere belanghebbenden in staat om automatisch belastingaangifte te doen voor ondernemers. In 2015 certificeerden de eerste partijen zich voor deelname aan een pilot en in 2018 ging de pilot van start. De pilot werd uitgebreid in 2019. Het project zal naar verwachting na 2019 voortgezet worden (zie het verslag van de proef op <https://over-ons.belastingdienst.nl/proef-met-automatisch-ingevulde-btw-aangifte-helpt-zzpers/>) ECP | Platform voor de InformatieSamenleving faciliteert dit proces. De financiële processen bij de ondernemer worden zo ingericht dat automatisch de belastingverplichtingen daaruit volgen. Zowel op technisch, organisatorisch als fiscaal en juridisch niveau zijn afspraken gemaakt, waardoor de kwaliteit van data zodanig is, dat een ondernemer die volgens deze systematiek aangifte doet, een juiste en volledige aangifte doet. De aangifte wordt vervolgens automatisch afgehandeld. Intelligentie van de financiële systemen speelt hierbij een cruciale rol, zoals het automatisch boeken van transacties op de juiste post, het (geautomatiseerd) signaleren van afwijkingen en het signaleren van kansen (bijvoorbeeld voor bepaalde vormen van aftrek of toeslagen). Een belangrijk vraagstuk, dat gaandeweg de proef cruciaal bleek, was het organiseren van vertrouwen. Veel gebruikte vormen van certificering bieden onvoldoende zekerheid, omdat de partij die op die certificering vertrouwt zelf moet beoordelen of de certificering adequaat is (zie bijvoorbeeld: <https://www.agconnect.nl/artikel/certificeringen-tijd-voor-een-upgrade>). Dat kan de overheid zelf niet doen zonder in de positie te komen zelf de eisen te stellen. Uiteindelijk is daarom voor een vorm van certificering gekozen waarbij partijen zelf aantonen dat de certificaten die zij hebben betrouwbaar zijn en zodanig van kwaliteit zijn dat de toezichthouder hierin vertrouwen kan hebben.

Werk aan de winkel

De toezichthouder krijgt bij compliance een nieuwe rol: zij helpt organisaties compliant te worden en te voldoen aan regelgeving.

Aandachtspunt 1: Wees alert op een veranderende rol van de overheid bij toepassing van ICT

Deze casus illustreert de relevantie van de constatering van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in IOOverheid (2011), dat informatietechnologie tot een andere verhouding tussen de burger en de overheid kan leiden.

De toegenomen complexiteit van administratieve processen maakt de uitkomsten van onderzoeken zo onvoorspelbaar, dat bedrijven liever inzetten op compliance: bewijzen dat ze aan de regels voldoen (Huisker, 2017). De toezichthouder balanceert daarmee op een koord: wie bepaalt of een bedrijf het waard is om vertrouwd te worden? Wie bepaalt de eisen aan de administratieve ICT-systemen? Wanneer gaat de toezichthouder uiteindelijk toch handhaven? Juist de organisaties die inzetten op compliance zijn extra transparant en gemakkelijk controleerbaar: lopen zij niet meer risico op controle dan de organisaties die niet inzetten op compliance?

Aandachtspunt 2: Neem verantwoordelijkheid, ook wanneer wet- en regelgeving en andere beleidskaders niet toereikend zijn

De betrokkenheid van de toezichthouder bij het inzetten op compliance is in deze casus cruciaal. Voor alle partijen is het een zoektocht waarin belangen moeten worden gewogen en kaders vaak nog niet helemaal duidelijk zijn. Omdat de toezichthouder deelneemt in deze zoektocht en

op bepaalde momenten aan de rem te trekt of juist de zoektocht versnelt door mee te denken over oplossingen, tekenen zich gaandeweg kaders af. Betrokkenheid van de toezichthouder geeft een belangrijke impuls aan het slagen van deze publiek-private samenwerking op het gebied van compliance en automatische aangifte

De casus laat zien dat de rolverandering van de toezichthouder niet een ongestuurd proces hoeft te zijn, ook al is nog niet helemaal duidelijk wat de nieuwe rol precies zal omvatten. De casus illustreert ook de relevantie van de oproep 'Maak Waar' (Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, 2017-2018) dat het ontbreken van heldere beleidskaders geen excuus mag zijn om een innovatietraject niet te beginnen. Juist door actieve betrokkenheid van de toezichthouder ontwikkelen deze beleidskaders zich.

Aandachtspunt 3: Creëer ruimte voor wederzijdse aanpassing van techniek en organisatie

De rol van de overheid in deze casus is groot. Bij belangrijke beslissingen in de pilot was politieke en bestuurlijke steun van belang. Het terugkoppelen van de ervaringen door betrokken ambtenaren bij hun leidinggevend en het vervolgens aanpassen van de beleidskaders is een belangrijke taak gebleken. Intensief overleg met betrokken softwareleveranciers en maatschappelijke organisaties is eveneens van cruciaal belang (zie: Belastingdienst, 2019 – de belastingdienst kan het niet alleen). Ook politiek draagvlak is van belang: het project 'automatische aangifte' heeft op zeker moment ook tot Kamervragen geleid over de rol van de overheid (zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/19/beantwoording-kamervragen-van-het-lid-lodders-vvd-over-het-bericht-gbnd-belastingdienst-lijkt-aan-koppelverkoop-te-doen>).

Vinger aan de pols

De veranderende verhouding tussen toezichthouder en organisaties vergt tijd en overleg.

Aandachtspunt 4: Faciliteer het publieke en politieke debat over publieke waarden

De partijen willen graag zekerheid dat de toezichthouder werkt volgens het principe van compliance. Of, juist dat de toezichthouder zich minder proactief opstelt en minder voortvarend inzet op compliance van het MKB en de eisen die daaruit voortvloeien aan de ICT. Vooral de ICT-partijen die flink hebben geïnvesteerd in compliance begrijpen soms niet goed waarom de toezichthouder niet voortvarender optreedt en een duidelijk standpunt inneemt. Een gezamenlijke visie op de verhouding tussen de toezichthouder, de organisaties op wie toezicht wordt gehouden en de organisaties die compliance faciliteren (accountants, administratiekantoren, fiscaal specialisten, IT-leveranciers en IT-auditors) zou kunnen bijdragen aan de rol van de toezichthouder.

Tegelijkertijd is het belangrijk om het gesprek niet nu op de spits te drijven: privacywetgeving (2018) en de Europese Cybersecurity Act (2019) stellen zware eisen aan betrouwbaarheid en veiligheid van ICT. Daardoor zullen ook de 'achterblijvers', die investeringen uitstellen om hun veiligheid en betrouwbaarheid te bewijzen en die protesteren tegen de proef, nu ook maatregelen moeten treffen.



Aandachtspunt 5: Richt processen in om de impact van techniek te verkennen en in goede banen te leiden

De stichting Zeker-OnLine speelt een belangrijke rol in het verkennen en beheersen van de impact van techniek. Zij houdt toezicht op afspraken die publiek-privaat zijn gemaakt over compliance. Zeker-OnLine heeft hiervoor een auditaanpak ontwikkeld, die inmiddels in Europa een breed draagvlak heeft. Deze audit-aanpak geeft toezichthouders en belanghebbenden voldoende zekerheid (assurance) over de veiligheid en betrouwbaarheid van ICT-systemen. De aanpak blijkt bovendien voor andere sectoren relevant, waaronder de kinderopvang en het onderwijs. De beroepsvereniging van IT-Auditors (NOREA) omarmt de aanpak. Inmiddels is de audit-aanpak van Zeker-OnLine onderdeel geworden van de Roadmap Veilige Hard- en Software van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.





Samenvatting

In dit essay zijn drie casussen opgenomen die illustreren hoe autonome en intelligente systemen een rol kunnen spelen in het toezichtsdomein. Ook laten ze zien wat dit betekent voor de rol en het werk van de toezichthouder. Vijf aandachtspunten kwamen per casus aan de orde. Dit zijn tevens aanbevelingen voor toezichthoudende instanties.

Werk aan de winkel

Het toepassen van artificial intelligence (AI) betekent 'werk aan de winkel': het is meestal meer dan alleen het toepassen van technologie om de efficiency of de effectiviteit te verhogen. Drie aandachtspunten komen steeds aan de orde:

1. Wees alert op een veranderende rol van de overheid bij toepassing van ICT

De casussen laten zien dat deze verandering soms volstrekt ongepland en onverwacht plaatsvindt (casus 2: toezicht in het verkeersdomein), juist heel bewust plaatsvindt (casus 3: compliance) of nog onduidelijk en onbekend is (casus 1: opsporen en aanpakken van witwassen).

2. Neem verantwoordelijkheid, ook wanneer wet- en regelgeving en andere beleidskaders niet toereikend zijn

Elk van de drie casussen illustreert dit aandachtspunt. In de eerste casus (opsporen en aanpakken van witwassen) is het de vraag of wet- en regelgeving en andere beleidskaders toereikend zijn. In de tweede casus (toezicht in het verkeersdomein) lijken wet- en regelgeving en andere beleidskaders adequaat, maar de rechtszekerheid van de burger blijkt flink te zijn aangetast. In de derde casus (compliance) is er spanning tussen de toezichthouder en de partijen op wie toezicht wordt gehouden omdat wet- en regelgeving en andere beleidskaders nog niet duidelijk zijn.

3. Creëer ruimte voor wederzijdse aanpassing van techniek en organisatie

Hoe belangrijk het inhoudelijke gesprek is tussen belanghebbenden op basis van de opgedane ervaring met AI-technologie en de toepassing daarvan wordt aangetoond in alle casussen. Een blind geloof in techniek is weinig effectief bij het verantwoord toepassen van AI-technologie. Ook diepgeworteld wantrouwen leidt niet tot een verantwoorde toepassing. Een zoekend verkennen wat techniek wel en niet mag en wat wenselijk is, is belangrijk. In de eerste casus (opsporen en aanpakken van witwassen) moet die verkenning nog plaatsvinden. In de tweede casus (toezicht in het verkeersdomein) blijkt een op het oog onschuldige efficiëncyslag te leiden tot een drama voor een burger, omdat de technische veranderingen niet gepaard gingen met noodzakelijke organisatorische veranderingen (zoals adequate bezwaarprocedures, het terug kunnen draaien van beslissingen

en herstellen van fouten). En de derde casus (compliance) illustreert hoe het zoekproces naar toepassing van nieuwe technologie kan worden geïnitieerd en gefaciliteerd door de toezichthouder.

Vinger aan de pols

Het toepassen van AI betekent ook 'vinger aan de pols': De ervaring met techniek leidt tot het ontwikkelen van kaders. Daarvoor moeten processen worden ingericht: kaders ontwikkelen zich niet vanzelf. Aandachtspunten zijn:

4. Faciliteer het publieke en politieke debat over publieke waarden

Aandacht voor het voeren en faciliteren van het publieke en politieke debat ontbreekt in alle drie de casussen: voor verantwoorde toepassing blijkt dat voor alle drie de casussen belangrijk. Het kennis hebben van wat AI-technologie kan en doet, het delen van ervaringen en het gesprek over achterliggende waarden is cruciaal voor een verantwoorde implementatie en toepassing van AI. In de eerste casus (opsporen en aanpakken van witwassen) blijken daardoor onschuldige burgers soms meer getroffen te worden dan criminelen. In de tweede casus (toezicht in het verkeersdomein) leiden de sluipende efficiëncyslagen van de toezichthouder tot een disbalans van de macht tussen de toezichthouder en de partij op wie toezicht wordt gehouden. Het ontbreken van het publieke en politieke debat leidt in de derde casus (compliance) tot onzekerheid bij partijen die betrokken zijn en die investeren in compliance.

5. Richt processen in om de impact van techniek te verkennen en in goede banen te leiden

In de eerste casus (opsporen en aanpakken van witwassen) staat de toepassing van de techniek nog in de beginfase. In de tweede casus (toezicht in het verkeersdomein) is er weinig aandacht geweest voor de impact van de veranderingen. Ogenschijnlijk leek er niets te veranderen in het werk van de toezichthouder, maar uiteindelijk dus wel voor de rechtszekerheid van de burger. In de derde casus (compliance) blijkt dat het essentieel is een gezamenlijke visie te ontwikkelen op de verhouding tussen de toezichthouder, de organisaties op wie toezicht wordt gehouden en de organisaties die compliance faciliteren (accountants, administratiekantoren, fiscaal specialisten, IT-leveranciers en IT-auditors) wat kan bijdragen aan de rol van de toezichthouder.



Bronnnenlijst



Ariese, P. (2019, 12 maart). *Welke controlestaat kiest u?* Reformatorisch dagblad. Geraadpleegd van <https://www.rd.nl/meer-rd/samenleving/welke-controlestaat-kiest-u-1.1552941>

Belastingdienst (2019, 7 augustus). *Hoe werken we?* Geraadpleegd van <https://over-ons.belastingdienst.nl/over-de-belastingdienst/hoe-werken-we/>

Belastingdienst (2019, 7 augustus) *Proef met automatisch ingevulde BTW aangifte helpt zzp'ers.* Geraadpleegd van <https://over-ons.belastingdienst.nl/proef-met-automatisch-ingevulde-btw-aangifte-helpt-zzp'ers/>

Belastingdienst (2019, 7 augustus) *De Belastingdienst kan het niet alleen.* Geraadpleegd van <https://over-ons.belastingdienst.nl/de-belastingdienst-kan-het-niet-alleen/>

Berentsen, L. (2019, 5 april). *Minister Hoekstra negeert bezwaren tegen eigendomsregister.* FD. Geraadpleegd van <https://fd.nl/economie-politiek/1295970/minister-hoekstra-negeert-bezwaren-tegen-eigendomsregister>

Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (2012). *Fiscaal Toezicht op maat. Soepel waar het kan, streng waar het moet.* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/06/20/rapport-van-de-commissie-stevens-over-horizontaal-toezicht-bij-de-belastingdienst>

ECP |Platform voor de InformatieSamenleving. (2018). *Artificial Intelligence Impact Assessment.* Geraadpleegd van <https://ecp.nl/publicaties/artificial-intelligence-impact-assessment-volledige-versie/>

Fountaine, T., B. McCarthy, T.Saleh (2019). *Building the AI-powered organization.* Harvard Business Review, July-august issue. Geraadpleegd van <https://hbr.org/2019/07/building-the-ai-powered-organization>

Fry, H. (2018). *Algoritmes aan de macht. Hoe blijf je menselijk in een geautomatiseerde wereld.* De Geus, Amsterdam

Huisker-Stoop, E.A.M.H. (2015). *De effectiviteit van horizontaal toezicht. Een fiscaal-juridische en empirische analyse.*

Geraadpleegd van https://repub.eur.nl/pub/79080/Huiskers_proefschrift_digitaal.pdf

Julen, J. (2019, 13 maart). *Privacyregels geven criminelen vrij spel op woningmarkt.* Trouw. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/nieuws/privacyregels-geven-criminelen-vrij-spel-op-woningmarkt~be2418dc/>

Kleinnijenhuis, J. (2017, 22 december). *Maatregelen tegen witwassen weinig effectief.* Trouw. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/nieuws/maatregelen-tegen-witwassen-weinig-effectief~b0761a2a/>

Kafkabrigade (2018). *Wat is de Digitale Kooi.* Geraadpleegd van <http://digitalekooi.kafkabrigade.nl/de-digitale-kooi/wat-is-de-digitale-kooi>

Kleinnijenhuis, J. (2018, 12 oktober). *Belastingdienst: het is "technisch onmogelijk" persoonsgegevens goed te beveiligen.* Trouw. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/nieuws/belastingdienst-het-is-technisch-onmogelijk-persoonsgegevens-goed-te-beveiligen~b8648a26/>

Kleinnijenhuis, J. (2019, 25 april). *Directeur Nederlandsche Bank: 'Als ik een boef was, zou ik me rot lachen'.* Trouw. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/nieuws/directeur-nederlandsche-bank-als-ik-een-boef-was-zou-ik-me-rot-lachen~bc9ccdae/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Raad van State (2018). *Advies digitalisering en wetgeving.* Geraadpleegd van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-50999.html>

Rathenau Instituut. (2017). *Opwaarderen: Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving.* Geraadpleegd van <https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/opwaarderen>

Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. (2017). *Maak Waar!* Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/18/rapport-van-de-studiegroep-informatiesamenleving-en-overheid-maak-waar>



The IEEE Global Initiative on Ethics of Autonomous and Intelligent Systems. (2016). *Ethically Aligned Design: A Vision for Prioritizing Human Well-being with Autonomous and Intelligent Systems, Second Edition (1)*. Geraadpleegd van <https://algorithmwatch.org/wp-content/uploads/2019/03/IEEE-EAD1e.pdf>

Van Lonkhuyzen, L. (2018, 14 augustus). *Nieuwe wetten tegen fraude kunnen privacy schaden*. NRC. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/08/14/fraudeaanpak-kan-privacy-bedreigen-a1613105>

Verbeek, P. P. (2011). *De grens van de mens: over techniek, ethiek en de menselijke natuur* (1e editie). Rotterdam, Nederland: Lemniscaat.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (2017). *National Risk Assessment Witwassen (13)*. Geraadpleegd van https://www.wodc.nl/binaries/Cahier%202017-13_2689c_Volledige%20tekst_tcm28-291388.pdf

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2011). *iOverheid (86)*. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2011/03/15/ioverheid>

Zenger, R. (2019, 7 maart). *Ook het Rijk moet zich aan regels houden*. Trouw. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/opinie/ook-het-rijk-moet-zich-aan-regels-houden-bdd0854f/>

