



Artificiële Intelligentie | Actuele ontwikkelingen en aandachtspunten

Schriftelijke inbreng ten behoeve van de kennisagenda van de vaste commissie Digitale Zaken van de Tweede Kamer

Mr. Catelijne Muller, Voorzitter

Inleiding

“Tot voor kort was het niet mogelijk om te zeggen dat AI de hand heeft gehad in de val van een regering. Maar dat is precies wat er gebeurd in Nederland in Januari 2021, toen het zittende kabinet aftrad vanwege de kinderopvangtoeslagaffaire”, zo is te lezen in de recente editie van IEEE Spectrum, het bekroond technologiemaagazine van de IEEE, 's-werelds grootste professionele organisatie gewijd aan engineering en toegepaste wetenschappen.¹

“The tale of the Dutch algorithm – deployed in an E.U. country with strong regulations, rule of law and relatively accountable institutions – serves as a warning.”
- Rahul Rao, IEEE Spectrum

En dit is niet de enige plek buiten Nederland waar “The Dutch Case” wordt aangehaald. “Dutch scandal serves as a warning for Europe over risk of using algorithms” - kopte Politico² op de dag dat Staatssecretaris Van Huffelen sprak tijdens een door Europarlementariër en co-rapporteur van de AI Act Dragos Tudorache georganiseerd event. Van Huffelen wijdde haar speech grotendeels aan de noodzaak van verantwoorde AI, in lijn met democratische waarden. Inmiddels wordt het toeslagenschandaal aan de internationale beleidstafels regelmatig genoemd als hét voorbeeld van hoe onverantwoord gebruik van AI catastrofaal kan uitpakken en als dé reden waarom zowel de EU als de Raad van Europa nu vaart maken met regulering ervan.

Het is daarom goed dat uw Commissie AI op de kennisagenda heeft gezet. Naast kennisontwikkeling is het echter ook belangrijk om te handelen en het kabinet aan te zetten tot handelen. Aan de hand van de 2 vragen die u heeft gesteld zal deze bijdrage de top drie aandachtspunten bespreken en een korte aanzet tot lacunes of ongewenste overlap in wet- en regelgeving rondom AI geven.

Aandachtspunten

1. De impact van AI op de maatschappij, (mensen)rechten, democratie en de rechtstaat moet geen bijzaak zijn

Er wordt veel van AI verwacht, vaak te veel. AI is echter broos en staat zeer ver van menselijke intelligentie af. Huidige AI-systemen hebben geen begrip van context, geen gezond verstand, kunnen geen zaken beoordelen waarop ze niet getraind zijn, kunnen niet redeneren, geen causale verbanden leggen en vaak niet uitleggen waarom ze tot een bepaalde uitkomst zijn gekomen. Wat AI wel kan is patronen herkennen in (historische) data en met deze patronen voorspellingen doen over nieuwe data.³

¹ Rao: [The Dutch Tax Authority Was Felled by AI – What Comes Next?](#) – IEEE Spectrum

² Heikkilä: [Dutch scandal serves as a warning for Europe over risks of using algorithms](#) - Politico

³ [ALLAI: Artificial Intelligence | Human-in-Command](#)

Ondertussen wordt AI meer en meer ingezet in de meest cruciale omgevingen zoals de gezondheidszorg, overheidsdiensten, de financiële sector, de politie, de rechtspraak, de arbeidsrelatie, het onderwijs, etc. Juist in die sectoren is het van het grootste belang dat AI verantwoord wordt ingezet en dat de ethische, juridische en sociaal-maatschappelijke impact ervan serieus wordt genomen.⁴

Dit gebeurt onvoldoende. Nog te veel worden sociaal-maatschappelijke impact en ethiek gezien als randzaken gezien en regelgeving als 'lastig' ervaren, omdat de innovatie zou belemmeren. Deze elementen worden vervolgens apart gezet onder het kopje ELSA (Ethical, Legal, Social Aspects) en afzonderlijk behandeld, terwijl ze juist de basis zijn van waaruit goede innovatie kan plaatsvinden.

AI is een populair hulpmiddel geworden voor surveillance, categorisering en manipulatie voor zowel bedrijven als politici. Het meest besproken voorbeeld hiervan is Cambridge Analytica, maar de verstoring van democratieën, het publieke discours, sociale cohesie en het vertrouwen van het publiek door AI kan niet worden toegeschreven aan één enkele gebeurtenis, één schandaal of zelfs maar één enkel fenomeen. En we kunnen ons nog niet goed voorstellen AI in de toekomst democratische samenlevingen zou kunnen ontwrichten.

We hebben echter wel een idee van de belangrijkste randvoorwaarden: extreme vormen van dataficatie door het constant monitoren en volgen van ons hele leven, het toenemende vermogen om ons te categoriseren in groepen en profielen, het steeds beperktere vermogen om onze informatie vrij te kiezen, de complexiteit van de AI-systemen, de heimelijkheid van de manipulatie, de verschoven machtsbalans van democratisch gekozen functionarissen en gecontroleerde media naar particuliere actoren met op engagement gebaseerde bedrijfsmodellen, om er maar een paar te noemen.⁵ De impact van AI op de democratie, onze sociale systemen en het publieke discours verdient daarom bijzondere aandacht.⁶

2. Volg de EU en Europese ontwikkelingen op de voet en laat het Kabinet posities innemen

De beleidsontwikkelingen op EU en Europees niveau gaan op dit moment snel. Het voorstel voor een AI-verordening ligt inmiddels op de tafels van het EP en de Raad en naar verwachting bepalen beide co-wetgevers hun posities dit najaar. Voor zover ik dat heb kunnen nagaan is er echter na het fice van het Kabinet en de beantwoording van de kamervragen van (o.m.) uw Commissie niet meer over de AI-verordening gesproken. Zo hebben de ronde tafels met experts die het Kabinet in haar antwoord aangekondigde bij mijn weten nog niet plaatsgevonden. Belangrijker is echter dat de positiebepaling op cruciale elementen van de AI-verordening door de lidstaten nu plaatsvindt. Deze cruciale elementen zijn bijvoorbeeld: de verboden op schadelijke gedragsmanipulatie, social scoring en biometrische identificatie door de politie, maar ook de vaststelling van de hoog-risico domeinen en de vereisten voor hoog-risico AI. De huidige tekst bevat bovendien een aantal

⁴ Ibid.

⁵ Muller, Talvitie, Schöppel: Our Minds, Monitored and Manipulated – Verfassungsblog: <https://verfassungsblog.de/roa-our-minds/>

⁶ [ALLAI AI Policy Project](#)

opvallende 'uitsluitingen' en het Frans voorzitterschap van de Raad heeft daaraan een opvallende en mijns inziens onwenselijke uitzondering toegevoegd: 'general purpose AI'. Graag verwijs ik naar 3 in-depth papers over de AI-verordening die ALLAI heeft gepubliceerd voor meer informatie.⁷ Hoe we in de (nabije) toekomst met AI zullen omgaan, wat we accepteren en wat niet en hoe we meer "Dutch cases" kunnen voorkomen wordt nu op EU-niveau bepaald. Het is dus zaak dat uw Commissie het Kabinet vraagt om duidelijke positiebepaling op de AI-verordening.

Verder wijs ik er met klem op dat er naast de AI-verordening een groot aantal EU-wetgevingsinitiatieven is genomen die (al dan niet deels) AI reguleren. De Platform Worker Directive behelst een heel hoofdstuk over "algorithmic management", waarvan de Europese Commissie heeft gezegd dat dit wel eens een blauwdruk zou kunnen zijn voor de bredere arbeidsmarkt. De Targeting and Transparency of Political Advertising Act tracht de praktijk van AI-gedreven gerichte online politieke 'reclame' te reguleren. De Data Act opent de deur voor het breed delen van data afkomstig van IoT producten en wearables. De Digital Services Act bevat bepalingen rondom AI-gedreven 'recommender systems' gebruikt door grote platformen. Er is een regelgevingsvoorstel rondom AI en aansprakelijkheid in de maak en de verwachting is dat er mogelijk meer AI gerelateerde initiatieven volgen.

Ten slotte werkt men op Europees niveau (Raad van Europa) al geruime tijd aan een AI-verdrag, waarin met name de impact van AI op de mensenrechten, democratie en de rechtstaat wordt geadresseerd.⁸

3. Pak de versnippering van het Nederlandse AI beleid aan

Het Nederlandse AI-beleid is nog altijd zeer gefragmenteerd en versnipperd over diverse ministeries, waardoor het onvoldoende samenhangt, niet beklijft of zelfs vervliegt. Het beleid biedt bovendien onvoldoende visie op zowel de kansen als de uitdagingen van AI. Naar mijn mening is het Nederlandse kabinet op beide punten nog altijd te 'nonchalant'. De kansen worden onvoldoende ondersteund met financiële middelen en de uitdagingen worden benoemd, maar niet daadwerkelijk onderkend of geadresseerd.

De WRR beveelt in haar rapport Opgave AI een coördinatiecentrum voor AI aan. Ik vind dit een goede aanbeveling, waarbij belangrijk is dat een dergelijk centrum breed geëquipeerd wordt met kennis van de vele elementen en impact domeinen van AI (maatschappelijk, ethisch, juridisch en technisch) en voldoende (financiële) middelen. Daarnaast is een "full-helix-benadering", waarbij de maatschappij in de breedste zin is betrokken belangrijk (bedrijven, onderzoekers uit diverse disciplines (waaronder AI-wetenschap, data-science, ethiek, filosofie, recht, economie en met name ook sociale wetenschappen (zoals culturele antropologie, pedagogiek, politicologie en psychologie, (de)centrale overheden en maatschappelijke organisaties, inclusief de sociale partners).

⁷ Muller et al: [AIA in-depth #1 | Objective, Scope, Definition](#); [AIA in-depth #2 | Prohibited AI Practices](#); [AIA in-depth #3a | High Risk AI Classification](#)

⁸ <https://allai.nl/allai-cai-observer-virginia-dignum-speaks-at-cai-inauguration-council-of-europe/>

Lacunes of ongewenste overlap in wet- en regelgeving ten aanzien van AI

Bij technologische vooruitgang komt altijd de vraag op of en zo ja, hoe we de nieuwe disruptieve technologie moeten reguleren. Zo ook bij AI. AI is echter geen volledig ongereguleerde technologie. We beschikken over vele wettelijke kaders die net zo goed op AI van toepassing zijn als op iedere andere technologie. Daarmee is niet gezegd is dat bestaande wet- en regelgeving in alle gevallen *fit for purpose* is voor AI en voldoende bescherming biedt. Zoals hierboven omschreven, is nieuwe regelgeving inmiddels volop in ontwikkeling. Of daarmee mogelijke lacunes in bestaande regelgeving worden gedicht of juist overlap ontstaat is nog altijd lastig te beoordelen, maar wordt gaandeweg steeds duidelijker.

Veel bestaande wet- en regelgeving bevat in meer of mindere mate voor AI relevante elementen. Zo regelt de GDPR/AVG, zij het beperkt, automatische besluitvorming en biometrische dataverwerking, bevat het bestuursrecht verplichtingen rondom transparante besluitvorming richting burgers, beschermen de grondrechten onze privacy, gelijkheid, veiligheid, gezonde werkplek, toegang tot educatie en rechtvaardige rechtsbehandeling. En er bestaan talloze sector-, domein- en gebruikersspecifieke wetten en regels die relevant zijn voor AI. Denk aan het arbeidsrecht, bestuursrecht, intellectueel eigendomsrecht, vervoersrecht, gezondheidsrecht, consumentenrecht en regels voor financiële producten en diensten. Ten slotte is de praktijk van zelfregulering en standaardisering relevant voor AI. Gezien het feit dat AI een systeemtechnologie is die in alle denkbare domeinen kan worden ingezet, leent deze beknopte bijdrage zich niet voor een volledig overzicht van alle lacunes en overlappen. ALLAI pleit daarom al langer voor een AI wet- en regelgeving *stress-test*.

Niettemin, wil ALLAI een bijzondere wet uitlichten. In de AI-reguleringsdiscussie wordt veelvuldig een beroep op de GDPR/AVG gedaan, als zou deze al veel AI-praktijken verbieden of in goede banen leiden. Dit is slechts deels het geval. De GDPR/AVG biedt enkele kaders voor het recht op uitleg van AI-besluiten (in de overwegingen) gebaseerd op profilering en het recht op menselijke tussenkomst, maar dit is gebleken onvoldoende te zijn om tot daadwerkelijke transparantie van AI-gedreven besluitvorming te komen. Alleen volledig geautomatiseerde besluiten geven recht op uitleg en de vraag wanneer een besluit volledig geautomatiseerd is ligt nu voor in diverse rechtszaken, omdat organisaties betogen dat er een vorm van menselijke tussenkomst is geweest en er dus geen sprake is van een volledig geautomatiseerd besluit.

De GDPR/AVG verbiedt verder de verwerking van sensitieve persoonsgegevens (zoals biometrische gegevens), maar alleen als deze data worden verwerkt voor identificatiedoeleinden. Het kent bovendien een aantal belangrijke uitzonderingen op dat verbod, zoals toestemming, zwaarwegend algemeen belang, volksgezondheid of de situatie dat iemand deze informatie zelf uitdrukkelijk publiek heeft gemaakt. Deze uitzonderingen (en met name de 'toestemming', die bijna altijd zonder nadenken wordt gegeven door op de 'consent' button te drukken, maken het verbod uiteraard veel minder ruim en doeltreffend. Ze zorgen er bijvoorbeeld voor dat biometrische herkenning veelvuldig wordt ingezet, zowel

door private als publieke partijen. Ook profilering (op basis van online zoekgedrag, social media gedrag, data van IoT en wearables, etc.), vindt veelvuldig plaats na 'consent' met de algemene voorwaarden van de aanbieder. Bovendien adresseert de GDPR/AVG alleen persoonlijke data waarmee iemand geïdentificeerd kan worden en niet of in mindere mate zogenaamde 'proxy data', niet-persoonlijke data die dezelfde sensitieve inzichten geeft als (sensitieve) persoonlijke data.

Ook hiervoor verwijs ik graag naar de eerdergenoemde ALLAI in-depth papers over de AI-verordening⁹, waarin ook wordt besproken in hoeverre de AI-verordening zelf deze (en andere) wettelijke lacunes dicht.

Namens ALLAI ben ik graag beschikbaar voor eventuele vragen en om uw Commissie verder van dienst te zijn op de vele facetten en implicaties van AI.

Met vriendelijke groet,

Catelijne Muller, Voorzitter

⁹ Muller et al: [AIA in-depth #1 | Objective, Scope, Definition](#); [AIA in-depth #2 | Prohibited AI Practices](#); [AIA in-depth #3a | High Risk AI Classification](#)