



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Alles wat je altijd al had willen weten over overheidsbesluitvorming

Meuwese, A.C.M.

Citation

Meuwese, A. C. M. (2023). *Alles wat je altijd al had willen weten over overheidsbesluitvorming*. Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3636561>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3636561>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Prof.dr. A.C.M. Meuwese

Alles wat je altijd al had willen weten over overheidsbesluitvorming



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

Alles wat je altijd al had willen weten over overheidsbesluitvorming

Oratie uitgesproken door

Prof.dr. A.C.M. Meuwese

bij de aanvaarding van het ambt van
hoogleraar op het gebied van Public Law and Governance of Artificial Intelligence
aan de Universiteit Leiden
op vrijdag 7 juli 2023¹



Universiteit
Leiden

Inleiding

Mevrouw de Rector Magnificus, geacht faculteitsbestuur, beste collega's, lieve familie en vrienden, zeer gewaardeerde toehoorders, hier in de zaal of via de livestream,

Tata

Omdat zij onvoldoende vertrouwen hebben in de handhaving door de overheid van de normen rond uitstoot van giftige stoffen door Tata Steel, hebben burgers eigen camara's geïnstalleerd bij het terrein van het bedrijf, met als doel om de uitstoot zelf bij te houden en de gevonden informatie door te geven aan de toezichthouder.²

Van bruine rook naar blauwe envelop

Maar wat nu als je je niet zo zeer zorgen maakt over de uitstoot van een chemiebedrijf, maar over de vraag of een bepaalde overheidsinstantie zich eigenlijk wel aan de wet houdt? Word ik wel gelijk behandeld? Ben ik misschien op een lijst van mogelijke fraudeurs terecht gekomen door een fout uit het verleden? Of omdat een algoritme mij om ondoorzichtige redenen in het vizier heeft gekregen? En zou informatie die ik de overheid nu geef in de toekomst tegen mij gebruikt kunnen worden?

Camera's installeren bij de Belastingdienst of een gemeentehuis zal dan weinig uithalen. De output van een overheidsinstantie is immers geen bruine rook, maar neemt de vorm aan van miljoenen beschikkingen: overheidsbesluiten waar een naam van een burger boven staat, verspreid over evenzovele digitale en analoge brievenbussen.

Ook meer reguliere manieren van informatie vergaren, zoals inloggen bij je MijnOverheid (of een variant daarvan), een e-mail met een informatieverzoek sturen, of een vraag stellen aan een chatbot van een uitvoeringsorgaan, of 'gewoon' aan ChatGPT natuurlijk,³ leveren waarschijnlijk weinig nieuwe of

relevante inzichten op over jouw behandeling binnen het (digitale) overheidssysteem. Om een gefundeerd antwoord op een vraag als 'ben ik wel eerlijk behandeld?' – een voorbeeld van iets wat we allemaal toch graag willen weten – te kunnen krijgen, is kennis nodig die niet eenvoudig voorhanden is.

Inhoud en structuur

Deze oratie gaat over wat we aan kennis zouden moeten hebben over de overheid, en dan vooral wanneer deze besluiten neemt die ons raken, op een wijze die steeds verder digitaliseert en over wat daarvoor nodig is. Dat 'we' bestaat zowel uit media- en belangenorganisaties als uit burgers, wetenschappers of die onderdelen van 'de overheid' die belast zijn met toezicht en democratische controle. Vandaag beperk ik mij tot het perspectief van burgers en dat van wetenschappers.

Artificiële intelligentie (AI) speelt op twee manieren een rol bij het vraagstuk van kennis over overheidsbesluitvorming. In de eerste plaats als factor in de toenemende complexiteit en ondoorzichtigheid van overheidsbesluitvorming. Het is daarvoor lastiger én belangrijker dan ooit om de juiste informatie te hebben om overheden te kunnen controleren en tegen onrechtmatige overheidsbesluiten te kunnen opkomen. En waar die informatie uit bestaat, is aan verandering onderhevig. De tweede manier waarop AI terugkomt in dit verhaal is als technologie voor kennisvergaring, als onderdeel van onderzoeksmethodologie dus.

Kennis over overheidsbesluitvorming: de burger

Wat willen burgers weten over besluitvorming door de overheid en waarom?

Besluitvorming en informatie

Laten we het vraagstuk voor nu even beperken tot de situatie dat een burger in een specifieke overheidsprocedure verwik-

keld is of mogelijk zal zijn, waar een concrete, voor de burger bindende en ingrijpende uitkomst mogelijk is. Dat kan variëren van een bijstandsgerechtigde die op gesprek moet komen voor een extra controle tot een boer die zich afvraagt of de piekbelastersregeling iets voor hem is. Maar al deze situaties hebben gemeen dat het niet eenvoudig is, niet voor de burger, maar vaak ook niet voor een professional, om te weten wat nu de beslissende momenten en factoren in de procedure zijn.

En dat moet je eigenlijk wel weten om echt overtuigende argumenten op tafel te kunnen leggen als je het niet eens bent met de uitkomst.

Handvest

Uit naam van het initiatief ‘Bestuursrecht Beter’ is twee weken geleden het Handvest Overheid-Burger aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Eén van de in begrijpelijke taal opgeschreven beloftes van de overheid aan de burger uit dat handvest luidt: “We bieden u toegang tot alle informatie over het verloop van onze besluitvorming, die voor u van belang is, desgewenst via een digitaal systeem”.

Juridisch gezien is de regel dat de burger recht heeft op informatie over het verloop van een concreet, op hem gericht geval van overheidsbesluitvorming op zich niet nieuw. Wel nieuw is de ‘burgergerichte’ formulering van deze regel. Maar wie beslist nu welke informatie van belang is: de desbetreffende overheidsinstantie of de burger?

Asymmetrie

Die tweede modaliteit, waarbij de burger zelf aangeeft wat hij wil weten, verwarrend genoeg ‘passieve openbaarheid’ geheten, lijkt misschien het aantrekkelijkst. Maar eigenlijk kan de overheid niet van de burger verwachten dat deze precies kan aangeven wat hij of zij wil weten. Dat is de kern van de informatieasymmetrie die bestaat tussen overheid en burger, een klassiek probleem in het bestuursrecht dat als zodanig wordt erkend in de jurisprudentie.⁴

Overload

Tegelijkertijd is het ook niet zo dat overheidsorganisaties zelf altijd een duidelijk beeld hebben van de informatie waar ze over beschikken of potentieel over zouden kunnen beschikken als ze hun informatie-infrastructuur net iets anders zouden inrichten. Zo hebben overheden websites vol *mission statements*, maar vind je, ook als je inlogt, maar weinig specifieke informatie over jouw besluitvormingstraject. De overheid kan moeilijk een enorm zip-file naar je toe sturen met alle mogelijk relevante informatie of de burger rechtstreeks toegang geven tot al zijn systemen. Dat zou leiden tot informatie-overload en dus niet tot kennis. Daarnaast zou op die manier onvermijdelijk de privacy van andere burgers geschonden worden.

Zowel de informatieasymmetrie als het interne gebrek aan regie op informatie kan groteske vormen aannemen als de overheid algoritmes of misschien wel AI gaat inzetten bij de besluitvorming.

Hoe AI overheidsbesluitvorming verandert

Op welke wijze verandert overheidsbesluitvorming als de overheid AI gaat gebruiken? Maar misschien eerst even de vraag of de overheid dat nu al doet.

Echte AI

Dat hangt ervan af welke elementen je in de definitie van AI belangrijk vindt. Als je de nadruk legt op door een computer uitgevoerde taken waar normaal gesproken menselijke intelligentie voor nodig is, zoals het herkennen van patronen en het analyseren van situaties, dan is het antwoord ‘ja’. Maar als je de autonomie van het systeem het belangrijkste kenmerk van AI acht, dan is het antwoord ‘nee’, althans niet rechtstreeks om besluiten te laten nemen.

De discussie over wat telt als échte AI, is alweer achterhaald. De consensus lijkt te zijn dat de gebruikscontext van algoritmische systemen er voor het beoordelen van de risico's meer toe doet, dan de mate van autonomie.⁵

Schaduw

Los van de definitiekwestie komen er steeds meer datagedreven, of in ieder geval data-intensieve toepassingen die in theorie alleen een ondersteunende rol spelen. We weten echter uit journalistiek en wetenschappelijk onderzoek dat de toxische combinatie van computer, bureaucratie en menselijk gedrag er soms toe leidt dat deze toepassingen toch meer invloed hebben op het uiteindelijke besluit dan zou moeten.⁶

Zo is deze dagen DUO, de overheidsorganisatie die onder andere de toekenning van studiefinanciering regelt, de zoveelste die in het nieuws is met een algoritme dat op discriminerende wijze tot frauderisicoscores voor burgers komt. Door de inzet van risicosignaleringsystemen ontstaan een soort schaduwregels. Dit zijn vooral procesmatige regels. Als jij een paarse aanhangwagen hebt, krijg jij een andere behandeling. Dat lijkt onschuldig, maar misschien is die aanhangwagen alleen maar een *proxy*, een benadering, van een ander, gevoeliger kenmerk. Ook geldt voor sommige algoritmes dat de kenmerken die jouw risicoscore bepalen, steeds weer veranderen en niet per se makkelijk uit het systeem te halen zijn. Daar komt nog bij dat de menselijke beslisser die iets moet doen met deze score, zich hier nogal eens veel te sterk door laat beïnvloeden.

Langer traject

Nieuwe Europese regels over AI nemen deze inzichten overigens deels al mee door een bredere definitie van AI te hanteren en, in het geval van de EU-verordening waar nu over onderhandeld wordt, de gebruikscontext te specificeren en door, in het geval van het thematische mensenrechtenverdrag over AI van de Raad van Europa, te spreken over AI-toepassingen die besluiten op significante wijze beïnvloeden.⁷ Het zal dus juridisch gezien steeds minder uit gaan maken of het het algoritme zelf is dat besluiten neemt of alleen maar regelgebaseerde besluitvorming ondersteunt. We groeien toe naar steeds stevigere juridische erkenning van het inzicht dat door de inzet van datagedreven hulpmiddelen het traject dat relevant is voor de besluitvorming langer wordt. De uitdrukking van de druk

op de knop gaat dus niet op. Het doorslaggevende stukje code, datapunt of signaal, kan juridisch en chronologisch gezien verwijderd zijn van het eigenlijke besluit.⁸

Daar komt bij dat bepaalde AI-toepassingen, zoals risicosignaleringen gebaseerd op profilering straks als het aan het Europees Parlement ligt verboden zullen zijn, ook voor bestuursrechtelijke overtredingen, terwijl andere, waaronder ook AI-systemen die door bestuursorganen gebruikt worden om feiten en rechtsregels te onderzoeken en te interpreteren, allerlei checks zullen moeten ondergaan.

Op de kop

Frauderisicovoorzieningen zullen in de toekomst dus aan banden gelegd worden en transparanter worden, maar mogelijk ook andere vormen aannemen.

Denk even aan de zelfrijdende auto. Deze verzamelt en analyseert heel veel data om keuzes te maken omtrent rijgedrag. Maar deze data zouden ook gebruikt kunnen worden om beter passende verkeersregels te maken. Op een iets minder flitsende manier krijgen ook overheden grote hoeveelheden data te verwerken. In een wereld waarin wetgevers de beschikking hebben over miljoenen datapunten die samen een beeld geven van de effecten van wetten in de praktijk – en dus ook van de mazen in de wet – kunnen zij wetten en regels daarmee beter maken en meer toespitsen op bepaalde categorieën gevallen.

Maar het kan radicaler. In het voorbeeld van de zelfrijdende auto is het namelijk de vraag of bijvoorbeeld een vaste maximumsnelheid nog wel optimaal is in het geval van weggebruikers die in *real time* grote hoeveelheden data kunnen analyseren. Wat een optimaal veilige snelheid is, varieert waarschijnlijk namelijk meer dan de bandbreedte van de huidige regels en zal ook niet altijd op dezelfde plek hetzelfde zijn. Naar analogie hiervan zouden we er ook voor kunnen kiezen overheden toe te staan gepersonaliseerde beslissingen of meer fijnmazige regels af te leiden uit data. Dit willen we in een

rechtsstaat voorkomen, omdat burgers dan gebonden worden aan besluiten die geen enkele link meer hebben met het democratisch proces. Maar ook omdat dan een gelijke behandeling niet alleen in de praktijk niet te garanderen valt, maar ook in theorie eigenlijk niet meer te bepalen is.

Tegenreacties laten de taaiheid van digitalisering zien

Deels vanwege dit soort schrikbeelden voor rechtsstaatexperts,⁹ is een tegenreactie op de digitalisering van overheidsbesluitvorming ontstaan. In hun streven om juist mensgericht te handelen, betreden overheden nieuwe terreinen en gebruiken daarbij, noodgedwongen gezien de aantallen waar het om gaat, toch weer data. Een voorbeeld zijn initiatieven om mensen erop te wijzen dat zij eigenlijk recht op iets hebben waar zij nu nog geen gebruik van maken, zoals de Sociale Verzekering-bank doet bij de AIO-regeling, zonder te weten of burgers daarop zitten te wachten.¹⁰ Dit grijze gebied wordt nog groter en schemeriger door een nieuwe trend: in plaats van algoritmes in te zetten om frauderisico's in te schatten, worden ze eerder in het proces losgelaten op data van burgers, namelijk om te kijken of nader onderzocht moet worden of iemand eigenlijk wel recht heeft op een aangevraagde voorziening – in plaats van deze maar toe te kennen en dan later fraude te constateren met alle nadelige gevolgen vandien.¹¹ Een stap vooruit, maar de vraag is dan wel: waar houdt dienstverlening op en begint handhaving?

Consequenties voor de informatiebehoefte van de burger

Samenvattend is het dus niet zo dat de wereld van overheid en recht niet reageert op de complicaties die de inzet van AI en data met zich meebrengt. Maar het is wel zo dat het bijsturen aan de hand van inzichten rond AI en data weer nieuwe complicaties en grijze gebieden met zich meebrengt.

De overheid kan op veel beleidsterreinen niet burgervriendelijk zijn zonder data-analyse in te zetten. Dit leidt tot grotere datavraag en gegevensdeling. Ook dragen deze aanpassingen

nog verder bij aan de al geconstateerde verlenging van het de facto besluitvormingsproces en vermenging van wat tot voor kort afgebakende fases waren

Dit betekent dat overheidsbesluitvorming nog alleen maar daadwerkelijk kenbaar is als burgers enerzijds meer inzage in en controle over de eigen gegevens hebben en er daarnaast een service is die de krenten uit de pap haalt: welke trends zijn relevant en tegen welke achtergrond moet men de verkregen informatie bezien?

Deze veranderde kennisbehoefte staat in schril contrast met de realiteit van het Algoritmeregister, waarin je eigenlijk alleen algoritmes kunt vinden waarvan je al weet dat ze bestaan en hoe ze precies heten – en eigenlijk dan vaak *nóg* niet.¹²

Durven vragen

Als onderdeel van de gesignaleerde tegenreactie, proberen overheden die in het nieuws zijn met een profileringsschandaal of datafout hun dienstverlening te verbeteren door een meer proactieve en meer op de persoon toegesneden benadering.

Maar zelfs bij juridisch gezien vrij onschuldige initiatieven rond gepersonaliseerde informatievoorziening, zoals de quickscan die boeren konden invullen om erachter tekomen of zij in aanmerking komen voor de piekbelastersregeling, riskeert de overheid 'informatievrees' in de hand te werken. Veel boeren durven deze quickscan niet in te vullen uit angst dat er 'meer' met de gegevens gedaan zou worden en dat dit op de iets langere termijn tegen hen gebruikt zou kunnen worden. We zijn op een punt gekomen dat het niet eens altijd meer uitmaakt óf gegevensdeling en verplaatsing van de eigenlijke besluitvorming plaatsvindt, maar dat de zweem ervan een probleem is.

Het kan dus ook nog zo zijn dat we iets willen weten over overheidsbesluitvorming maar het niet *dú*rven te vragen. En

dat komt voor een deel doordat we steeds meer beseffen dat we niet weten wat we niet weten

Kennis over overheidsbesluitvorming: de wetenschap

Onderzoeksvragen

Ook als wetenschapper weet je niet altijd wat je niet weet, maar als het goed is heb je methoden om de gaten in de collectieve kennis in kaart te brengen.

Je vraagt het aan ChatGPT.

Op mijn prompt ‘wat zijn de belangrijkste kennisgaten in de academische literatuur over bestuursrecht?’ kwam het volgende door ChatGPT gegenereerde en door mij geparafraseerde en overigens ook inhoudelijk geaccordeerde antwoord.¹³ Er is nog een gebrek aan kennis over het daadwerkelijk functioneren en de impact van bestuursrecht in de praktijk en dus behoefte aan empirisch onderzoek. Meer specifiek gaat het dan bijvoorbeeld om het begrijpen hoe bepaalde procedures en rechterlijke toetsing bestuurlijk gedrag beïnvloeden. Daarnaast bestaan kennisgaten rond bestuurlijke discretionaire ruimte (waarvan de reikwijdte en de grenzen volgens de AI “complex en uitdagend om te definiëren” zijn) en het toegenomen gebruik van technologie in overheidsbesluitvorming, meer in het bijzonder de risico’s rond algoritmische *bias*.

Puur ter illustratie van hoe moeilijk het is om antwoorden te krijgen op vragen die gaan over machtsuitoefening, en dan van het soort dat alleen zichtbaar wordt in miljoenen inboxen, neem ik u even mee terug naar de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Deze mocht betrokken ambtenaren onder ede verhoren, en dan nog bleek het een schier onmogelijke opgave om de waarheid boven tafel te krijgen.

De kennisgaten die er in de wetenschap bijvoorbeeld zijn rond de vraag hoe doeltreffend bepaalde wetgeving is, of bestuursorganen op een andere manier zijn gaan besluiten sinds de Toeslagenaffaire en of aannames uit de bestuursrechtelijke theorie over discretie standhouden, moeten wel ingevuld worden. Wetenschappelijke kennis over overheidsbesluitvorming is aanvullend ten opzichte van burgerkennis, niet alleen omdat deze kennis gebruikt kan worden om het recht beter te maken maar ook omdat wetenschappelijke inzichten burgers op een bepaald spoor kunnen zetten.

Het is onmogelijk om deze kennis te verwerven door middel van slechts één enkele aanpak of methode. Daarom is het nodig om te kijken naar aanvullende manieren om de kennisgaten op te vullen. Binnen het WetSuite-project denken wij dat dit, in ieder geval deels, kan met tekstuele data en met het bieden van hulp aan rechtswetenschappers bij het analyseren daarvan met computers.

Tekstuele data in het staats- en bestuursrecht

Op het vlak van tekstuele data is de situatie in het staats- en bestuursrecht nogal paradoxaal. Enerzijds is er binnen dit vakgebied veel interesse in de teksten die overheden produceren en zijn veel van die teksten ook nog eens openbaar toegankelijk. Natuurlijk vertellen die teksten niet het hele verhaal, maar ze bevatten veel deelverhalen, die we er met behulp van geavanceerde Natural Language Processing (NLP) ook steeds beter uit kunnen halen. Anderzijds zijn belangrijke puzzelstukjes uit het besluitvormingstraject, namelijk individuele beschikkingen, nu juist grotendeels niet openbaar en maken we ons daar collectief ook relatief weinig druk om.

Hoe AI publiekrechtelijk onderzoek verandert

Over die beschikkingendata straks meer, eerst even de vraag hoe AI, dat ook NLP krachtiger heeft gemaakt, op een verantwoorde manier kan helpen bij het vergroten van de wetenschappelijke kennis over overheidsbesluitvorming?

Nog los van de problemen, die ik eerder al heb aangestipt toen ik sprak over de inzet van AI in de praktijk van de overheidsbesluitvorming, heeft AI er een handje van om ons informatie voor te schotelen waar we juist helemaal niet op zaten te wachten. Zo weten we dankzij AI hoe de Paus er uitziet in een design jas, maar zal het antwoord dat ChatGPT genereert als je vraagt in welke mate de Nederlandse overheid discrimineert met overbekende algemeenheden van enkele jaren geleden op de proppen komen terwijl we – burgers én wetenschappers – willen weten ‘wie wat wanneer waarom en onder welke omstandigheden?’.

Kletspraat?

Toch nog even over ChatGPT, aangezien ik mezelf het cliché van *AI-generated content* voor deze oratie al op de hals heb gehaald; dan kunnen we daarna ook weer verder.

8

Wonderlijk aan dit type AI dat sinds enige tijd het debat domineert, de nieuwe generatie *Large Language Models* (LLMs), waardoor *Generative AI* sterk verbeterd is, is dat het heel goed een open vraag kan beantwoorden. Tegelijkertijd verhult de vorm waarin de output wordt gepresenteerd, namelijk een tekst die door een mens lijkt te zijn geschreven, de daadwerkelijk verrichte activiteit, die bestaat uit een zeer geavanceerde vorm van ‘voorspellen’.

Bij gebruik van ChatGPT aan universiteiten wordt vaak alleen aan onderwijs gedacht. De KU Leuven was een van de eerste universiteiten die met richtlijnen voor Verantwoord gebruik van Generatieve Artificial Intelligence (GenAI) in onderzoek kwam.¹⁴ Het zou mij niet verbazen als deze vrijwillig zullen worden overgenomen door andere kennisinstellingen en individuele onderzoekers.

Kan ChatGPT behulpzaam zijn bij het verkrijgen van nieuwe, betere en andersoortige informatie over overheidsbesluitvorming? Met goede *prompt engineering* kunnen we een heel eind

komen met het laten samenvatten van bestaande kennis op een bepaald vlak – zie mijn opdracht over de kennisgaten in mijn vakgebied. Hierbij zijn en blijven verifieerbaarheid, traceerbaarheid en het plagiaatrisico problematisch en dan heb ik het nog niet eens gehad over de ethische kwesties rond de manier waarop het model getraind is en de milieuimpact. De meerwaarde van ChatGPT bij het *dichten* van prangende kennisgaten is heel beperkt. Wel is er een potentiële meerwaarde bij onderzoekstaken zoals excel sheets invullen en bij het verbeteren of vertalen van teksten. Ten slotte zullen in de toekomst steeds meer interessante specifieke (en betaalde) applicaties het levenslicht zien die gebruikmaken van de voorspelkracht van een groot taalmodel, maar die draaien op eigen servers en gevoed kunnen worden met een afgeschermd dataset.

*It's the data, stupid!*¹⁵

Terug naar het type AI waar we het tot voor kort vooral over hadden: het soort dat juist niet goed raad weet met open vragen, maar dankzij *machine learning* technieken en *deep neural networks*, wel nieuwe correlaties in de data kan ontdekken. Ook dit type AI bezit het vermogen om grote hoeveelheden data uit meerdere bronnen, zoals demografische data en overheidsdossiers te verwerken, maar wordt dan – in tegenstelling tot LLMs – voor een bepaalde taak getraind.

We hebben het dan op zijn hoogst over een aanvullende onderzoeksmethode binnen een *mixed methods design* maar wel één waarmee het bijvoorbeeld mogelijk is om patronen te detecteren in de output van overheidsbesluitvorming. Deze patronen kunnen we dan weer naast de rechtsregels leggen, wat leidt tot een andere manier van het toetsen van rechtmatigheid dan de gebruikelijke wijze van toetsing, namelijk die door de rechter van alleen het topje van de ijsberg van alle besluiten.¹⁶ Een belangrijke reden om AI in te zetten voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek is dat we op die manier letterlijk minder achter de feiten aanlopen en op een nieuwe manier áchter juridische ficties kunnen kijken.

De belangrijkste reden dat AI de afgelopen jaren zo'n snelle ontwikkeling heeft doorgemaakt, is de explosie van beschikbare data op het internet. De trainingsdata zijn een heel belangrijke factor in wat een specifiek AI-model kan en dat geldt voor de ChatGPTs van deze wereld én voor specifiekere modellen.

Juridisch onderzoek dat gebruikt maakt van AI bestaat al wel, maar is veelal 'datagedreven' in de letterlijke zin van het woord, namelijk in plaats van 'probleemgedreven'. Onderzoekers zijn immers afhankelijk van wat overheden verzamelen en beschikbaar maken. Concreet betekent dat dat tot nu toe ook veel juridisch NLP-onderzoek puur kijkt naar uitspraken van rechters. Om rechtswetenschappelijk onderzoek ten dienste te stellen van het oplossen van problemen, moeten we ook probleemgedreven nadenken over welke data nodig zijn en in welke vorm – en daar proactief op lobbyen.

Die beschikkingen dus, omdat die toch de output van een groot deel van het overheidsapparaat vormen. Er zijn natuurlijk goede redenen om beschikkingen in beginsel niet openbaar te maken. Allerlei beschikkingen, zoals die op het terrein van de sociale zekerheid, zijn zelfs uitgezonderd van de verplichting om overheidsdocumenten actief openbaar te maken. Toch is deze categorische uitzondering wel een beetje makkelijk, aangezien er volop technische mogelijkheden zijn om persoonsgegevens te beschermen. Ook worden de persoonlijke en institutionele belangen van de overheidsinformatie-eigenaars soms ongewild beschermd worden door privacywetgeving.

Verder krijgen we gekke situaties zoals een Duitse promovendus die aan een Amerikaanse universiteit NLP-onderzoek doet naar overheidsbesluitvorming in nog weer een derde land, omdat dat nu eenmaal het enige is dat beschikkingen op het terrein van het vreemdelingenrecht openbaar maakt. En nog gekker: ChatGPT heeft wel toegang tot allerlei privacygevoelige overheidsdata, omdat het onder meer getraind is met online piratennest docplayer.nl.¹⁷

Uiteraard pleit ik er niet voor dat wetenschappers hun toevlucht gaan nemen tot illegaal verkregen data. Maar ik constateer wel dat legal tech toepassingen vooral ontwikkeld worden voor de (commerciële) rechtspraktijk.

Ook hier groeit het recht wel mee, met op onderzoekgerichte bepalingen in de Woo en de Open Datarichtlijn, maar voor onderzoek naar overheidsbesluitvorming helpt dit nog niet erg.

Oplossingen voor toegang tot besluitvormingsdata

Ik bespreek kort twee opties om het mogelijk te maken voor wetenschappers om met behulp van NLP-technieken onderzoek te doen naar overheidsbesluitvorming op thema's als de rechtmatigheid ervan, de manier waarop uitvoeringsorganisaties in een digitaal tijdperk discretionaire bevoegdheid invullen en de effecten van wetgeving in de praktijk. Deze opties zijn slechts een greep uit vele mogelijkheden en initiatieven, maar ik kies ervoor de aandacht te vestigen op oplossingen waar je niet zo vaak iets over hoort.

Kunstmatig

Als overheden – begrijpelijkerwijs – om privacy-redenen geen echte beschikkingen beschikbaar kunnen stellen, waarom werken we dan niet vaker met 'synthetische data'?

Synthetisch datasets bestaan uit volledig nieuwe en kunstmatig gegenereerde datapunten die niet herleid of 'ge-reverse-engineered' kunnen worden naar de echte gegevens. De datasets zijn echter wel op relevante kenmerken representatief voor de oorspronkelijke dataset. Het is een beetje zoals het voorbeeld van de Duitse promovendus dat ik net noemde. Dat was fictief, maar wel representatief voor een echt geval dat mij bekend is, maar dat ik hier niet traceerbaar naar een persoon wilde noemen. Zo kun je dat ook doen met grote datasets. Die moeten dan wel even worden gegenereerd. De technieken daarvoor

zijn er, maar dit kost uiteraard wel geld en energie. Deze oplossing moet dus worden afgewogen tegen de meerwaarde ervan voor het onderzoek, iets waar pilots duidelijkheid over kunnen geven.

Overigens biedt DUO al een service voor onderzoekers die synthetische data willen hebben over onderwijsvolgers binnen het Nederlandse systeem, maar nog niet rond de eigen besluitvormingsdata.

Citizen science

Wat doet een wetenschapper als data die nodig is ontbreekt? Dan gaat hij of zij die zelf verzamelen. Dat zou je natuurlijk ook kunnen proberen bij beschikkingen van de overheid. Alleen: die zitten dus in miljoenen analoge en digitale mailboxes. In dat geval zit er wellicht niets anders op dan, met inachtneming van garanties rond privacy en dataveiligheid, burgers te vragen hun medewerking te verlenen en de aan hen gerichte beschikkingen te uploaden met als doel daar een dataset van te creëren. Aansluitend bij de constatering dat ‘besluitvorming’ niet meer een zo duidelijk afgebakend traject vormt als voorheen, zou hierbij meer overheidscommunicatie dan alleen beschikkingen kunnen worden meegenomen.

Oplossingen voor toegang tot besluitvormingsinformatie

Leidt dit nu ook tot meer en betere kennis en informatie over overheidsbesluitvorming voor burgers? Oftewel: kun je meer weten over overheidsbesluitvorming dankzij én ondanks AI?

Burgervriendelijke statistiek en reverse engineering

Hier is mijn stelling: om de burger daadwerkelijke “toegang tot alle informatie over het verloop van onze besluitvorming, die voor hem of haar van belang is” te kunnen bieden, moet de overheid even een stapje terug doen van die focus op de burger en het eigen huis op orde krijgen. Veel van de analyses

die wetenschappers kunnen loslaten op de besluitvormingsketen kunnen overheden zelf ook doen ter ondersteuning van kritische reflectie op de wijsheid van het gebruik van data-intensieve instrumenten. Wellicht bedoelt DUO dit met de aankondiging dat men naar aanleiding van het schandaal rond de studiefinancieringsfraude-opsporing structureel gaat evalueren? In ieder geval zou de overheid veel verder kunnen gaan dan nu gebruikelijk is bij het inzetten van geavanceerde data-analyse (noem het ‘AI’) om de eigen analoge én digitale procedures door te lichten. Zijn daar patronen te zien die mogelijk wijzen op *bias*? Als een beroep op een hardheidsclausule wordt gehonoreerd, hoe ziet de populatie van vergelijkbare gevallen er dan uit?

Procedurele rechten en personalisatie

Dit wijst in de richting van een minder statisch algoritmeregister. Ten eerste, waarom zou je burgers opscheppen met een matige zoekfunctie, terwijl nu juist op het gebied van search technology al zoveel vooruitgang is geboekt, en nee daar heb je ChatGPT niet per se voor nodig. Ten tweede hebben we een register nodig dat past bij de aard van eigentijdse overheidsbesluitvorming, waarin – misschien niet helemaal *real time* – maar veel dynamischer wordt gerapporteerd over onder meer de prestaties van het algoritme. Dat kan vervolgens weer helpen bij een andere oplossing voor burgers, gepropageerd door Mariëtte Lokin: personalisatie van algoritmeinformatie.¹⁸

Ook hier is het recht aan het meebewegen.

Het College voor de Rechten van de Mens schreef onlangs nog dat de transparantie- en motiveringplicht juridisch gezien eigenlijk al veelomvattend is. Het is al zo dat “met wat als toelichting bij een besluit vermeld is, [...] de inhoud van een besluit logisch gereconstrueerd [moet kunnen] worden”,¹⁹ maar een aparte bepaling hierover in de Awb kan een belangrijk signaal zijn.²⁰

Dit is mooi, maar het gaat dan toch weer om uitleg over hoe het toegepaste algoritme werkt en in het concrete geval van de burger heeft uitgepakt in het kader van een besluit in formeel juridische zin.

Idealiter – en ik geef toe dat dit een enorme investering zou vergen – draaien we het om en kun je binnen een persoonlijke, afgeschermd, digitale omgeving, met links naar een meer dynamisch algoritmeregister, zien wat er met jouw data gebeurt, zodat je inzicht hebt in potentiële beslissende factoren in de procedure.

Toch weer informatie-overload? Dat is en blijft een risico, maar zorgvuldig ontwikkelde AI kan helpen om de informatie en data die in de persoonlijke omgeving te vinden is te interpreteren. En die informatievrees? Die kan alleen maar aangepakt worden door te laten zien dat het aanreiken van relevante kennis, zoals een eerlijk verslag van de resultaten van interne reflectie op het eigen algoritmegebruik, of een overzicht van de slaagfactoren voor een beroep op een hardheidsclausule, serieus wordt genomen door de overheid.

Conclusie

Soms lijkt het wel alsof we eraan gewend zijn geraakt dat we bepaalde cruciale kennis over de manier waarop overheden besluiten nemen, gewoon niet hebben. Maar die zelfgenoegzaamheid kunnen we ons in het AI-tijdperk niet meer veroorloven. En dat is niet alleen vanwege de risico's van de inzet van data-analyse in een besluitvormingscontext an sich, maar ook omdat bijsturen aan de hand van inzichten rond AI – wat wel degelijk aan het gebeuren is – steeds nieuwe complicaties en grijze gebieden met zich mee brengt.

Uiteraard moeten we oppassen dat digitalisering niet het hele verhaal wordt, maar de effecten van digitale tools of zelfs de effecten van het gegeven dat het gebruik van digitale tools een

optie is, zijn wel door de hele linie van overheidsbesluitvorming heen, merkbaar.

Overheden kunnen deze effecten grondiger en in een vroeger stadium opsporen en veel creatiever en burgervriendelijker over de resultaten rapporteren. De aanvullende benadering zet juist in op gepersonaliseerde informatie. Bij beide oplossingen kan zorgvuldig ontwikkelde AI ondersteuning bieden.

Voor de staats- en bestuursrechtwetenschap geldt wat mij betreft dat sommigen van ons twee dingen moeten opzoeken die buiten onze comfort zone liggen: 1) het technische, het kunstmatige, waar dat kan helpen om nieuwe inzichten te verkrijgen en 2) de samenwerking met burgers.

Als onderdeel van mijn leerstoel en samen met anderen, hoop ik beide te doen. Als de financiering ervoor rond komt, wil ik een pilot doen met het zelf vergaren van beschikkingendata – een oplossing die ik al noemde. Bij wijze van *citizen-based science* zou ik concreet studenten vragen hun DUO-documenten te uploaden, waarbij ze natuurlijk wel bepaalde garanties rond privacy en dataveiligheid moeten krijgen. Nog los van de data die wij op deze manier kunnen verkrijgen om het NLP-onderzoek verder te ontwikkelen, is het interessant om te zien of het vertrouwen om data te delen dat er richting de overheid vaak niet is, er wel is ten aanzien van de wetenschap. Om dat vertrouwen te behouden, zou het wetenschappelijke team ook de verkregen kennis terugkoppelen aan de deelnemers.

Dankwoord

De positie die ik binnen de wetenschap mag innemen, heb ik te danken aan velen.

Allereerst gaat mijn grote dank uit aan het college van bestuur en het bestuur van de faculteit voor hun besluit mij te benoemen als hoogleraar *Public Law and Governance of AI*.

De keuze van de Universiteit Leiden om AI-gerelateerd onderzoek in netwerkvorm in te bedden in veel verschillende vakgebieden juich ik van harte toe. Zo kan het gebeuren dat je naar een oratie gaat om van alles te leren over overheidsbesluitvorming, maar het vooral over AI blijkt te gaan.

In de begintijd van deze uitdagende leerstoel heb ik nog wel eens blogs met titels als 'Alles wat je altijd al had willen weten over AI, maar niet durfde te vragen' geraadpleegd, maar al snel bleek dat er als onderdeel van het Leidse SAILS-netwerk niets is dat je niet kunt of durft te vragen aan SAILS-collega's en dat heeft alles te maken met het leiderschap van Joost Batenburg.

Degene aan wie ik waarschijnlijk de meeste AI-vragen, specifiek over NLP dan, heb gesteld is Matthijs Westera. Veel dank, Matthijs voor je bereidheid om met een stel juristen in het diepe te springen voor het WetSuite-project. Jouw opmerking dat we vooral geen gouden AI-bergen moeten beloven, neem ik ter harte, maar we gaan iets moois maken van de WetSuite-infrastructuur. Ook veel dank aan de rest van het WetSuite-team, waarvan ik in het bijzonder Johan Wolswinkel wil noemen uit waardering voor onze jarenlange, in Tilburg begonnen, maar zich nu inter-universitair voortzettende samenwerking, straks ook nog in jouw CITaDOG-project. Jouw recente onderzoekssubsidiesuccessen, waarvoor bij deze nog een publieke felicitatie, voor CITaDOG maar zeker ook voor de Vidi, geven hoop dat we rond het type onderzoek dat ik vandaag heb gepropageerd – klassieke publiekrechtelijke thema's, maar volop gebruikmakend van de data-explosie – een kritieke massa kunnen gaan opbouwen.

Ook mag in dit dankwoord Robbert Bruggeman niet ontbreken, nu nog superassistent bij WetSuite, die straks als Meijers-fellow gaat beginnen aan een promotieonderzoek over beleidsregels, waarin ook plaats is voor het uitproberen van AI-gedreven methoden. Ik ben daarnaast dankbaar voor de samenwerkingen met mijn promoti en promovendi: Phillip,

Stijn, Maarten, Louise, Gijs en Annemarie. Speciale dank gaat uit naar Ola Al-Khatib voor haar prudente commentaar op een concepttekst van deze oratie. Wat die tekst betreft: u weet misschien dat ChatGPT naar aanleiding van dezelfde opdracht steeds andere output geeft. Zo ben ik ook een beetje met oraties: als u straks een boekje meeneemt, zult u zien dat de tekst die ik vandaag heb uitgesproken, verschilt van de tekst die een paar weken geleden af moest zijn.

Ik richt mij tot de afdeling Staats- en Bestuursrecht. Ik vertrok er 14 jaar geleden uit buitenland onrust en een sterk gevoel mijn eigen pad te moeten kiezen. Dat was zeker geen *sneaky* plan om vervolgens terug te kunnen keren naar Leiden – al had het dat zomaar wel kunnen zijn. Maar nu ik terug ben, voelt het wel alsof het zo heeft moeten zijn – met nog wel veel buitenland maar hopelijk wat minder onrust. Van alle fantastische collega's noem ik alleen even Ymre Schuurmans en Wim Voermans en dan niet zozeer als institutionele vertegenwoordigers maar omdat jullie ook materieel allebei op eigen wijze zeer belangrijk voor mijn vorming zijn en zijn geweest. Dank voor het in het in mij gestelde vertrouwen.

[Persoonlijk gedeelte dankwoord]

Ik heb gezegd.

Noten

1. Deze versie betreft de spreektekst van de oratie en verschilt van de tekst in het gedrukte boekje (zie p. 12 van deze versie voor nadere uitleg). Bij citatie graag aangeven welke versie het betreft. De auteur heeft een voorkeur voor verwijzing naar de spreektekst.
2. Laura Hoogenraad, 'Met webcams naar gele en oranje wolken boven Tata Steel kijken', De Volkskrant, 21 juni 2023.
3. GPT staat voor 'Generative Pre-training Transformer'.
4. ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL: RVS:2017:1259 (PAS) en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018: 2454 (Blankenburg), ook wel 'AERIUS I en AERIUS II'; HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1316.
5. Zie bijvoorbeeld de aanpak die de Europese Commissie heeft gekozen in een wetsvoorstel om AI te reguleren, waarbij hoogrisicosystemen contextueel omschreven worden: 'Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (Wet op de artificiële intelligente) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie', 21 april 2021, 2021/0106 (COD), Brussel.
6. R. Passchier, Artificiële intelligentie en de rechtsstaat, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 63-66; M. van Eck, M. Bovens & S. Zouridis, 'Algoritmische rechtstoepassing in democratische rechtsstaat', NJB 2018/2101, p. 3012. Zie ook A. Widlak, 'Geen ruimte maar richting', NTB 2021/73, waarin gesproken wordt van "het delegeren van denkwerk aan software", p. 163.
7. Technische briefing AI-verdrag, 30 maart 2023, Tweede Kamer, slide 23, <https://www.coe.int/documents/40452431/0/Presentation+Den+HAAG+%281%29.pdf/71acd199-271b-21b6-f836-fae1fc83a22f?t=1680617677252>.
8. M. van Eck, Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming (diss. Tilburg), 2018.
9. J. Goossens, E.Hirsch Ballin en E. van Vugt, 'Algoritmische beslisregels en geautomatiseerde feitenvaststelling: gevolgen voor de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse constitutionele recht', Preadvies Staatsrecht-conferentie 2020.
10. Soms stappen burgers die het met deze 'proactieve dienstverlening' niet eens zijn ook naar de rechter. Rb. Midden-Nederland 4 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1865, r.o. 27.
11. Proactief Maatwerk Rapport & WPI.
12. <https://algoritmes.overheid.nl/nl>.
13. Ik kreeg deze disclaimer erbij: "As an AI language model, my knowledge is based on information available up until September 2021, so I may not be aware of the most recent developments in academic literature. However, I can provide you with some common knowledge gaps that have been identified in the field of administrative law. These gaps may still be relevant today, but it's always important to consult the latest research to get a comprehensive understanding." OpenAI. (2023). ChatGPT (April 20 version) [Large language model]. <https://chat.openai.com/>.
14. Richtlijnen voor Verantwoord gebruik van Generatieve Artificiële Intelligentie (GenAI) (https://research.kuleuven.be/en/integrity-ethics/integrity/practices/genAI_NL): "Via deze richtlijnen willen we onderzoekers attent maken op de inzetbaarheid van de technologie in het kader van onderzoek, evenals de beperkingen en risico's van de technologie, en hen ondersteunen in het integer en ethisch gebruik van deze nieuwe tools net zoals dat eveneens geldt voor alle andere tools, en dit in alle fasen van wetenschappelijk onderzoek gaande van conceptualisatie tot disseminatie van resultaten. GenAI zal in de toekomst een

“virtuele collega” worden, hetgeen potentieel kan leiden tot een verhoging van de onderzoekscapaciteit.”

15. ChatGPT’s antwoord toen ik hem (?) vroeg “Who coined the phrase “it’s the data stupid”?”: “The phrase “It’s the economy, stupid” is a well-known political slogan that was popularized during Bill Clinton’s 1992 presidential campaign. However, the phrase “It’s the data, stupid” is a variation of that slogan that emphasizes the importance of data. While I couldn’t find a specific person who coined the exact phrase “It’s the data, stupid,” it is likely that the phrase emerged in the context of discussions and debates about the significance of data in various fields, particularly in the era of big data and data-driven decision making.”
16. Venice Commission, ‘Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens’, adopted Venice Commission at its 128th Plenary Session, 18 October 2021, CDL-AD(2021)031-e, p. 20.
17. E. Hofman en J. Veerbeek, ‘Dat zijn toch gewoon ál onze artikelen’, De Groene Amsterdammer, 7 juni 2023, <https://www.groene.nl/artikel/dat-zijn-toch-gewoon-al-onze-artikelen>.
18. H. Raba, ‘Nauwelijks zicht op ‘zwarte zoemende dozen’ van overheid: ‘Algoritmeregister wassen neus’, nos.nl, 18 juni 2023, <https://nos.nl/artikel/2479334-nauwelijks-zicht-op-zwarte-zoemende-dozen-van-overheid-algoritmeregister-wassen-neus>.
19. Position paper College, p. 6.
20. P. 11.



PROF.DR. A.C.M. MEUWESE

Anne Meuwese is hoogleraar *Public Law and Governance of Artificial Intelligence (AI)* bij de Afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Haar leerstoel maakt deel uit van het SAILS-netwerk van de universiteit, het universiteitsbrede stimuleringsprogramma's waarin kennis over AI vanuit verschillende disciplines samenkomt. Zij is projectleider van WetSuite, een vanuit het PDI-SSH programma gefinancierd initiatief voor een digitale infrastructuur voor NLP en wetenschappelijk juridisch onderzoek.



Universiteit
Leiden