

## AI - een containerbegrip

*Wat is AI en welke toepassingen zijn er binnen het bestuursrecht en in de praktijk?*

Mr. M.J.A. Hanhart<sup>1</sup>

Kunstmatige intelligentie of artificiële intelligentie (AI) zijn begrippen die al sinds de jaren 50 bestaan.<sup>2</sup> De begrippen zijn, zo menen ook de Nederlandse wetgever en de Raad van State,<sup>3</sup> diffuus en kennen veel verschillende betekenissen. Van eenvoudige automatiseringstools tot complexe zelflerende systemen, beide vallen onder AI. Hoewel de term AI vaak breed wordt gebruikt, betekent dit niet dat het een concept zonder inhoud is. Sterker nog, de technologie is meer verweven met onze dagelijkse processen dan velen zich realiseren. Ook binnen het bestuursrecht.

Recent onderzoek van TNO geeft een weergave van (de omvang van) het gebruik van AI binnen de overheid.<sup>4</sup> AI-toepassingen die TNO heeft aangetroffen bij het onderzoek zijn onder meer toepassingen die ondersteunen bij het verwerken van kennis, archiveren of anonimiseren, het optimaliseren van bestuursrechtelijke processen of het vormen van beleid. In het algoritmeregister zijn dergelijke toepassingen ook te vinden.<sup>5</sup> Bijvoorbeeld:

- *Beoordeling AOW-verstreking*: Deze toepassing beoordeelt aanvragen met behulp van vaste regels (een zgn. beslisboom) om te bepalen of iemand recht heeft op AOW (zie [link](#)).
- *Geautomatiseerde documentcheck en gezichtsvergelijker*: Bij inschrijving in de Basisregistratie Personen en het aanvragen van identiteitsbewijzen voor personen ouder dan 18 jaar wordt middels deze toepassing "look-alike-fraude" voorkomen (zie [link](#)).
- *Geluidssensoren*: Een slimme geluidsmeter om incidenten in de openbare ruimte eerder te herkennen (zie [link](#)).
- *Slim inzetten weginsecteurs*: Slim inzetten (optimaal verdelen) van weginsecteurs op het hoofdwegennet op basis van historische en actuele incidenten (zie [link](#)).
- *Anonimiseringssoftware*: Softwaretoepassingen die de persoonsgegevens in documenten onderstrepen. Na een check door een medewerker, verwijdert de software alle gemarkeerde informatie en worden deze passages onherstelbaar gelakt (zie [link](#)).
- *Meldingen openbare ruimte*: Als er op straat of in een park iets gerepareerd of opgeruimd moet worden, dan kan dat bij de gemeente worden gemeld via Signalen. De toepassing herkent woorden, bijvoorbeeld 'afval' en 'stoep'. Op basis daarvan wordt bepaald bij welke categorie de melding het beste past en welke afdeling van de gemeente de melding moet afhandelen (zie [link](#)).

---

<sup>1</sup> Mr. M.J.A. (Maxime) Hanhart is advocaat bij Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn.

<sup>2</sup> European Data Protection Supervisor, 'Generative AI and the EUDPR. First EDPS Orientations for ensuring data protection compliance when using Generative AI systems', 3 juni 2024 (raadpleegbaar via deze [link](#)) en Samoili, S., e.a., *Defining Artificial Intelligence 2.0. Towards an operational definition and taxonomy for the AI landscape*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2021 (raadpleegbaar via deze [link](#)).

<sup>3</sup> Zie *Kamerstukken II 2018/19, 26643, nr. 640, p. 9* en Raad van State, *Digitalisering. Wetgeving en bestuursrechtspraak*, Den Haag: Raad van State 2021, p. 48 (raadpleegbaar via deze [link](#)).

<sup>4</sup> TNO, 'Quickscan AI in de Publieke Dienstverlening III', 25 juni 2024 (raadpleegbaar via deze [link](#)).

<sup>5</sup> Raadpleegbaar via deze [link](#). In het Algoritmeregister van de overheid publiceren Nederlandse overheidsorganisaties informatie over algoritmes die zij gebruiken in hun werk. Het register geeft de bezoeker inzicht in hoe deze algoritmes werken.

## Jonge VAR 2024

- *Sentimentanalyse*: De sentimentanalyse verzamelt en analyseert openbare informatie en selecteert trends, ontwikkelingen en sentimenten uit bepaalde data (zie [link](#)).

TNO constateert dat er veel meer toepassingen zijn gevonden sinds 2021. Ook zijn de mogelijkheden met AI sinds 2021 sterk toegenomen, o.a. door slimmere taalmodellen. Deze ontwikkeling lijkt volgens TNO evenwel nauwelijks te hebben geleid tot inzet van dergelijke (complexere) toepassingen in de publieke dienstverlening. Tegelijkertijd merkt TNO op dat de omvang van het gebruik van (complexere) AI moeilijk (was en) is vast te stellen vanwege gebrek aan transparantie.<sup>6</sup> Transparantie over het gebruik van AI maakt het mogelijk om te kunnen achterhalen welke technieken de overheid precies gebruikt en voor welk doel.

Het voorgaande roept de vraag op: hoeveel van de toepassingen die dagelijks binnen het bestuursrecht worden gebruikt, kwalificeren dan eigenlijk als AI? Of is het, als zoveel AI is, de vraag: welke toepassingen zijn geen AI?

### 1. Een definitie van de term AI

Het antwoord op de vraag wat AI is – of juist niet is – zal afhangen van degene aan wie je die vraag stelt. Als je een *data scientist* vraagt wat AI is, zal deze *data scientist* een technische uitleg geven over de verschillende varianten en toepassingen van AI. Het zal daarbij kunnen gaan om de onderstaande varianten en toepassingen, welke niet op zichzelf staan en ook overlap kennen:

- *Rule-based AI (RA)*: RA is de oudste vorm van AI en wordt nog steeds gebruikt. RA is gebaseerd op 'als dit, dan dat'-constructies, ook wel een beslisboom. RA leert zichzelf niet, maar vertoont wel intelligent gedrag door op basis van vaste regels data te analyseren en een taak uit te voeren. Zeer eenvoudige RA bevat slechts één simpele beslisboom, maar meer complexe RA kan verschillende regels combineren.<sup>7</sup> In de onderstaande varianten en toepassingen kan RA worden toegepast of gerealiseerd.
- *Machine Learning (ML)*: ML is een set van technieken die zich richt op het trainen van modellen om patronen te herkennen en voorspellingen te doen op basis van data. ML kan worden onderverdeeld in *supervised learning* (op basis van gelabelde data), *unsupervised learning* (op basis van niet-gelabelde data) en *reinforcement learning* (waarbij het systeem leert door middel van beloningen en straffen).<sup>8</sup> In alle varianten en toepassingen wordt ML toegepast of gerealiseerd en ligt ML dus aan de basis van deze (complexere) technieken.
- *Natural Language Processing (NLP)*: NLP maakt het mogelijk voor machines om menselijke taal te interpreteren en te genereren. Denk aan chatbots, vertaaltools en spraakherkenning. Onderdeel van NLP zijn *Large Language models (LLM)*. LLM berekent welk woord het meest waarschijnlijk volgende woord is in een zin.<sup>9</sup>
- *Computer Vision (CV)*: CV is net als AI een containerbegrip. CV kan inhouden dat machines visuele informatie analyseren en begrijpen, zoals bij gezichtsherkenning en zelfrijdende voertuigen.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> TNO heeft slechts acht toepassingen aangetroffen, zie deze [link](#).

<sup>7</sup> Samoili, e.a. 2021 (raadpleegbaar via deze [link](#)), p. 11 e.v.

<sup>8</sup> Samoili, e.a. 2021 (raadpleegbaar via deze [link](#)), p. 24 e.v.

<sup>9</sup> EDPS 2024 (raadpleegbaar via deze [link](#)), p. 4 en 5.

<sup>10</sup> Samoili, e.a. 2021 (raadpleegbaar via deze [link](#)), p. 17.

## Jonge VAR 2024

- *Generatieve AI (Gen AI)*: Gen AI is een onderdeel van AI dat geautomatiseerd content kan genereren, zoals afbeeldingen, video's, of teksten.<sup>11</sup> Gen AI is gebaseerd op grote taalmodellen. Een voorbeeld van Gen AI, welke is gebaseerd op LLM, is Chat GPT. Chat GPT kan geavanceerde teksten genereren en menselijke conversaties voeren.<sup>12</sup>

Deze technische componenten laten zien hoe veelzijdig AI is en hoe het op verschillende manieren kan worden toegepast om problemen op te lossen en processen te ondersteunen. Voor juristen, zoals ik, speelt de juridische afbakening van AI vanzelfsprekend ook een belangrijke rol.

Opvallend is dat er maar één verordening is die een definitie geeft van AI, namelijk de AI-verordening die regels bevat voor de ontwikkeling en het gebruik van AI-systemen. De AI-verordening definieert AI als: *“een op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen.”*<sup>13</sup>

Het voorgaande betekent niet dat andere wet- en/of regelgeving niet van belang is bij de (voorgenomen) toepassing van AI. Voor zover de toepassing persoonsgegevens verwerkt, is (het verbod op geautomatiseerde besluitvorming uit artikel 22 van) de Algemene Verordening Gegevensbescherming van toepassing. Voor zover het gaat om de verwerking van politiegegevens, is (artikel 7a van) de Wet politiegegevens aan de orde. Bij de verwerking van justitiële of strafvorderlijke gegevens moet worden getoetst aan (het verbod op geautomatiseerde besluitvorming in) de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze wetten bepalen onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt en welke veiligheidsmaatregelen moeten worden genomen bij het gebruik van AI-systemen.

Daarnaast kunnen ook andere (sectorale) wetten van belang zijn. Denk aan de Auteurswet, de (nieuwe) Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, maar ook aan andere materiewetgeving, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Algemene Wet inzake rijksbelastingen. Niet te vergeten zijn ook de grondrechten uit bijvoorbeeld de Grondwet, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's).

## **2. AI-regulering: toepassing-gedreven wetgeving of techniek-neutrale wetgeving?**

Hoewel de AI-verordening een definitie geeft, blijft er ook veel discussie over wat nu precies onder AI valt en hoe we AI het beste kunnen reguleren.<sup>14</sup> Een belangrijke vraag daarbij is of wet- en/of

<sup>11</sup> EDPS 2024 (raadpleegbaar via deze [link](#)), p. 4 en 5.

<sup>12</sup> Samoili, e.a. 2021 (raadpleegbaar via deze [link](#)), p. 25 en EDPS 2024 (raadpleegbaar via deze [link](#)), p. 4.

<sup>13</sup> Zie art. 3 lid 1 AI-verordening.

<sup>14</sup> Ik wijs bij wijze van illustratie op een aantal eerder geschreven artikelen over de regulering van AI: P. Van Eecke, 'De scherpe randen van de nieuwe AI-verordening in Europa: te vroeg, te gedetailleerd, te productgericht', *Computerrecht* 2024/1, R.H.T. Jansen en M.J. Vetzto, 'Datagedreven wetgeven. Europese technologieregulering: the game is on.', *RegelMaat* 2024 (39) 3; M. Hordijk en T. Lindsen, 'Kan de EU de black box openen?', in: C.J.H. Janssen, *Digitalisering en recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2023, p. 85-100; E. Dommering, 'Artificiële Intelligentie: waar is de werkelijkheid gebleven?', *Computerrecht* 2023/258; A. Meuwese, 'Artificiële intelligentie en bestuursrecht: menselijk én digitaal', *NTB* 2022/37; C.J. Wolswinkel, 'AR meets AI. Een bestuursrechtelijk perspectief op een nieuwe generatie

## Jonge VAR 2024

regelgeving gebaseerd moet zijn op een duidelijke definitie van AI, zoals in de AI-verordening,<sup>15</sup> of dat we moeten kiezen voor techniek-neutrale wetgeving, die zich richt op fundamentele rechten en beginselen zoals opgenomen in de Grondwet, het EVRM, en de abbb's. Dit is een cruciale vraag in het huidige juridische debat, aangezien AI een steeds grotere rol gaat spelen in onze samenleving en bestuursrechtelijke processen, terwijl de (Europese en nationale) wetgever en de rechtswetenschap constateren dat de huidige wet- en/of regelgeving (mogelijk) onvoldoende rechtsbescherming biedt.<sup>16</sup>

---

besluitvorming', *Computerrecht* 2020/4; R. Uylenburg, 'Rechterlijke toetsing van digitale besluiten in het omgevingsrecht', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 759-769; B.M.A. van Eck, 'Computerbesluiten, kunstmatige intelligentie en de bestuursrechter', *TFB* 2019/8.

<sup>15</sup> Samoili, e.a. 2021 (raadpleegbaar via deze [link](#)), p. 24.

<sup>16</sup> Ik wijs bij wijze van illustratie op de volgende artikelen: P. Van Eecke, 'De scherpe randen van de nieuwe AI-verordening in Europa: te vroeg, te gedetailleerd, te productgericht', *Computerrecht* 2024/1, R.H.T. Jansen en M.J. Vetzto, 'Datagedreven wetgeven. Europese technologieregulering: the game is on.', *RegelMaat* 2024 (39) 3; M. Hordijk en T. Lindsen, 'Kan de EU de black box openen?', in: C.J.H. Janssen, *Digitalisering en recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2023, p. 85-100; E. Dommering, 'Artificiële Intelligentie: waar is de werkelijkheid gebleven?', *Computerrecht* 2023/258; Ook wijs ik op het *Witboek over kunstmatige intelligentie – een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen*, COM(2020)65 final. Vgl. Europese Commissie, 'Gecoördineerd plan inzake artificiële intelligentie – herziening 2021', bijlage bij COM(2021)205 final, waaruit blijkt dat de AI-verordening onderdeel is van een breder pakket aan wetgevingsinitiatieven van de Europese wetgever. Ten slotte wijs ik ook op de overheidsbrede visie op Gen AI. Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 26 643, nr. 1125 (raadpleegbaar via deze [link](#)), p. 11.