

# AUTOMATISCHE BESLUITVORMING EN DE EERSTE KAMER

*Een kwalitatief onderzoek naar de digitalisering binnen het sociaal domein*



*Bronvermelding: deze afbeelding is automatisch gegenereerd door "AI-software" AdaIN*

## Master Thesis – Anna Cremers

**Student:**

Anna Cremers  
6729436

**Eerste begeleider:**

Dr. Marija Aleksovska

**Master:**

Bestuur en beleid

**Datum:**

28 juni 2024

**Tweede begeleider:**

Dr. Rianne Dekker

**Universiteit:**

Universiteit Utrecht



Universiteit Utrecht

## **Abstract**

De afgelopen jaren hebben technologische ontwikkelingen, zoals het opkomen van algoritmen en kunstmatige intelligentie, geleid tot het digitaliseren van het sociaal domein. Hierdoor zijn overheidsbesluiten, zoals het toekennen van uitkeringen, steeds vaker door automatische systemen uitgevoerd. De werkwijze met deze systemen verandert snel, maar de bestaande literatuur neemt deze recente ontwikkeling van informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties niet mee. Bovendien is er nog geen onderzoek gedaan naar de controle vanuit de Eerste Kamer, die toeziet op de uitvoerbaarheid van wetgeving. Dit onderzoek heeft als doel het identificeren van de overwegingen van senatoren bij de controle op besluitvorming binnen het sociaal domein. Na een analyse van de bestaande literatuur is er een verkennend onderzoek uitgevoerd, bestaande uit een documentanalyse en tien interviews met senatoren en hun beleidsmedewerkers. Uit deze empirische gegevens blijkt dat 'verantwoording' een belangrijke overweging is, en is het verdeelde verantwoordelijkheidsmodel ontwikkeld. Dit model koppelt de technologische ontwikkeling van informatie-uitwisseling tussen instanties aan de groeiende behoefte aan verantwoording. Omdat verantwoording zowel positieve als negatieve overwegingen oplevert, is vervolgonderzoek nodig om de precieze relatie vast te stellen.

*Sleutelwoorden: automatische besluitvorming – Eerste Kamer – sociaal domein – verantwoording*



# 1. Inleiding

In de afgelopen jaren hebben technologische ontwikkelingen, zoals de opkomst van algoritmen en kunstmatige intelligentie, geleid tot de digitalisering van de overheid (Marienfeldt, 2024, p.1). Door de toenemende inzet van ICT-middelen, zoals automatische systemen voor besluitvorming, worden overheidsbesluiten steeds minder vaak door ambtenaren uitgevoerd (Hansen et al., 2016, p.68). Beslissingen zoals het vaststellen van het recht op een uitkering, het toekennen van toeslagen of het bepalen van het belastbaar inkomen worden steeds vaker genomen zonder menselijk oordeel (Zouridis et al., 2020, p.7; Rathenau Instituut, 2024, p.2). Het uiteindelijke overheidsbesluit is dan het resultaat van meerdere processtappen binnen een automatisch systeem (Bovens et al., 2018, p.3025).

Wanneer overheidsbesluiten niet door mensen worden uitgevoerd, maar de uitkomst zijn van een berekening door een computersysteem, heet dit ‘automatische besluitvorming’ (Bovens & Zouridis, 2022). Ambtenaren maken in dit geval geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces, oftewel ‘menselijke tussenkomst’ (Klievink, 2021, p.5). Er bestaan zorgen over deze afname van menselijke oordeelsvorming. Ambtenaren zouden hierdoor bijvoorbeeld grip kunnen verliezen op het besluitvormingsproces (Heuzels & Bouwmeester, 2023, p.1-3). Dit was de aanleiding voor enkele senatoren in de Eerste Kamer om de ‘commissie Digitalisering’ in te roepen (Eerste Kamer, 2024e). Deze commissie vergadert sinds 18 juni 2024 over alle dossiers waar automatische besluitvorming aan te pas komt.

Volgens de Nationale Ombudsman (2023) moeten senatoren extra waakzaam zijn bij controleren van de inzet van automatische systemen binnen het sociaal domein. Binnen dit domein worden namelijk ingrijpende keuzes gemaakt die drastische gevolgen kunnen hebben voor de desbetreffende burger. Wanneer bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering wordt geweigerd is de kans groot dat deze burger in de bijstand terechtkomt (Zutphen, 2023). Daarom moet men specifiek binnen het sociaal domein extra waakzaam zijn bij de inzet van deze automatische systemen (Nationale Ombudsman, 2023).

Desalniettemin is het voor bestuurders niet altijd makkelijk om van automatische besluitvorming af te zien. Door de groei van overheidstaken binnen het sociaal domein hebben uitvoeringsinstanties onvoldoende capaciteit om alle besluiten handmatig uit te voeren (Fox et al., 2019, p. 105-106). De overheid heeft dus baat bij de efficiëntie van het gebruik van automatische systemen (Vonk, 2016, p. 51). Daarbij heeft menselijke tussenkomst het risico van willekeur en rechtsonzekerheid (Bush en Hendriksen, 2018). Senatoren bevinden zich dus in een ingewikkeld speelveld met aan beide kanten van het spectrum, zowel aan de kant van meer menselijke tussenkomst als aan de kant van meer automatische systemen, bepaalde risico's om te vermijden.

Dit onderzoek heeft als doel om meer inzicht te krijgen in hoe senatoren deze balans opmaken. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Welke overwegingen zijn voor senatoren van belang bij het toezien op automatische besluitvorming binnen het sociaal domein?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zullen eerst de volgende deelvragen worden beantwoord:

- I. Wat is de rol van de Eerste Kamer bij het toezien op verschillende vormen van automatisering?
- II. Hoe en wanneer wordt menselijke tussenkomst door senatoren overwogen?
- III. Welke argumenten gebruiken senatoren om automatisering van de besluitvorming te ondersteunen of juist tegen te houden?

Hoewel er al veel onderzoek is verricht naar de implementatie van automatische systemen en menselijke tussenkomst binnen het sociaal domein (bijvoorbeeld; Henman and Adler, 2003; Røhnebak, 2014; Breit and Salomon, 2014; Pors 2015), zijn deze onderzoeken veelal gedateerd. Hierin wordt namelijk de 'bureaucratie op systeemniveau' als uitgangspunt gezien (Bovens & Zourdis, 2002), een vorm van bureaucratie die geen rekening houdt met de huidige praktijk waarin overheidsinstanties onderling informatie uitwisselen (Bovens, 2002, p.17). Deze technologische ontwikkeling heeft mogelijk invloed op hoe automatische besluitvorming zich manifesteert en is daardoor *wetenschappelijk relevant*.

Daarbij nemen studies over de digitalisering van de verzorgingsstaat veelal beleidsmakers als uitgangspunt (Bijvoorbeeld: Baekgaard et al. (2021); Bullock (2019); Buffat (2015); Klievink (2021)). Enkele studies onderzoeken Tweede Kamerleden (De Jong et al. (2020); Kaal et al., (2020)), maar er is nog geen enkele studie verricht naar de beweegredenen van Eerste Kamerleden. Dit is opmerkelijk aangezien automatische systemen en menselijke tussenkomst uitvoeringsmethoden zijn en specifiek de senaat toeziet op de uitvoering van wetgeving (Schutgens & Riezebos, 2021, p.263).

Het verbeteren van de controle op besluitvorming door de Eerste Kamer vereist allereerst beter begrip over deze werking. Onderzoek hiernaar is daarom *maatschappelijk relevant*. Senatoren hebben de bevoegdheid om in te grijpen om zo onbedoelde neveneffecten van wetgeving te voorkomen (Rathenau Instituut, 2021, p. 5-6). Tijdens de behandeling van de 'Wijzigingswet kinderopvang 2013', die later leidde tot de 'toeslagenaffaire', waren sommige senatoren kritisch (Eerste Kamer, 2024b). Kamerlid Scholten van D66 waarschuwde dat de wetgeving kan leiden tot forse terugvorderingen bij kleine fouten (Eerste Kamer, 2024c, p. 5). Dit kan volgens haar onevenredig nadelig zijn voor mensen met een laag inkomen. Het voorkomen van onbedoelde neveneffecten bij automatische besluitvorming is een belangrijke taak die moet worden aangescherpt. Door inzicht te bieden in de controle op automatische besluitvorming, hoop ik aangrijpingspunten voor te stellen voor het verbeteren van het toezicht op automatische besluitvorming.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is er in de maanden mei en juni 2024 een kwalitatief onderzoek verricht aan de hand van zowel documentanalyses als interviews. De documentanalyse heeft plaats gevonden aan de hand van een informatiedossier binnen de commissie ‘Digitalisering’ in de Eerste Kamer en er zijn 10 interviews afgenomen met senatoren van verschillende politieke Senaatsfracties uit deze commissie.

In de komende hoofdstukken wordt er eerst een beeld geschetst van de rol van de Eerste Kamer bij digitalisering binnen het sociaal domein (hoofdstuk 2), gevolgd door een overzicht gegeven van de relevante literatuur (hoofdstuk 2). Daarna wordt de methode van het onderzoek besproken (hoofdstuk 3) en de resultaten die hieruit voortkomen (hoofdstuk 4). Tot slot vindt er een discussie van de bevindingen plaats (hoofdstuk 5) en een terugblik in de conclusie (hoofdstuk 6).

## 2. Eerste Kamer en Digitalisering

Dit tweede hoofdstuk gaat over de rol van de Eerste Kamer bij het herzien van verschillende vormen van automatisering (deelvraag I). Voordat er dieper wordt ingegaan op de overwegingen van senatoren bij automatische besluitvorming moet namelijk eerst worden toegelicht hoe de Eerste Kamer in zijn algemeen wetgeving controleert (sectie 2.1). Daarna wordt kort toegelicht hoe de Eerste Kamer, sinds het inroepen van de commissie Digitalisering, toeziet op de verschillende vormen van automatisering (sectie 2.2).

### 2.1 De controletaak van de Eerste Kamer

De Eerste Kamer heeft een belangrijke taak bij het controleren van wetgeving binnen het sociaal domein. De Eerste van de twee Kamers waaruit het Nederlandse parlement heeft bij uitstek de taak om wetgeving te controleren op rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (Remkes et al., 2018, p.303). De Eerste Kamer kan worden gezien als een ‘chambre de réflexion’, of in Nederlandse taal, ‘de Kamer van heroverweging’. Onbedachtzame wetten die door de Tweede Kamer in de opwindende van de politieke stemming zijn aangenomen worden in de Eerste Kamer onder een vergrootglas gehouden (Schutgens & Riezebos, 2021, p.263). Hiermee beoogt de Eerste Kamer de kwaliteit van wet- en regelgeving te bewaken.

Waar zowel de Eerste als de Tweede Kamer de taak hebben om de regering te controleren, is de Eerste Kamer met name belast met het waarborgen van de wetgevingskwaliteit (Eerste Kamer, 2024a). Formeel kan de Eerste Kamer wetten enkel verwerpen of aannemen, maar in de praktijk heeft de Kamer ook de mogelijkheid om een ‘novelle’ (een soort verkapt amendementsrecht) of moties in te dienen (Geertjes, 2021, p.281). Daarbij zijn de debatten van belang doordat de uitspraken van bewindslieden over een wetsvoorstel een rol kunnen spelen in toekomstige rechtszaken (Eerste Kamer, 2024d). Wanneer er in de Eerste Kamer geen meerderheid lijkt te zijn voor een wetsvoorstel is de minister of staatssecretaris vaak eerder geneigd om de senator(en) tegemoet te komen. Hiertoe kan de bewindspersoon een ‘toezegging’ doen over de wijze dat het wetsvoorstel geïmplementeerd zal worden (Geertjes, 2021, p.281-282).

In tegenstelling tot Tweede Kamerleden zijn Eerste Kamerleden parttime politici (Eerste Kamer, 2024d). Dit betekent dat senatoren naast hun werk in de politiek vaak ook nog een andere baan hebben. De gedachte hierachter is dat door deze dubbele rol, senatoren dichter bij de uitvoeringspraktijk staan. Door met één been in de politiek en de andere in de praktijk te staan zijn senatoren geschikt om hun heroverwegende functie te vervullen (Eerste Kamer, 2024d). De Eerste Kamer heeft namelijk de taak om de praktische gevolgen voor van beleid voor de samenleving mee wegen, waaronder de complexiteit

van wet- en regelgeving, het 'doenvermogen' en administratieve lasten van de burger (Eerste Kamer, 2024, p.10). Senatoren hebben dus ook de taak om uitvoeringsinstrumenten zoals automatische systemen en menselijke tussenkomst te controleren op of ze aan deze vereisen voldoen (Geertjes, 2021, p.282-283).

## **2.2 Commissie Digitalisering**

Door de digitalisering kijkt de Eerste Kamer vermoedelijk op een andere manier naar wetgeving binnen het sociaal domein. Meerdere Kamerleden hebben aangegeven dat ze een kloof ervaren tussen de wetgeving binnen het sociaal domein en de algoritmische uitvoering hiervan (Eerste Kamer, 2024e). Met oog om het verkleinen van deze kloof is er sinds februari 2024 de 'commissie Digitalisering' ingeroepen (Eerste Kamer, 2024e). Deze commissie heeft als doel om ervoor te zorgen dat de Eerste Kamer meer grip krijgt op automatische besluitvorming door de overheid.

De commissie vergadert elke twee weken over onder andere het waarborgen van de publieke waarden en de digitale uitvoerbaarheid, de benutting en inkadering van artificiële intelligentie door de parlementen en het verhogen van het kennisniveau op gebied van digitalisering van de leden zelf (Eerste Kamer, 2024e). Verder bestaat de commissie uit 21 senatoren uit 14 verschillende politieke Senaatsfracties. Ook werken er zes medewerkers voor de ambtelijke staf, waaronder de commissiegriffier. De commissie volgt alle wet- en regelgeving in verband met automatische besluitvorming die wordt behandeld door de Eerste Kamer (Eerste Kamer, 2024e). Om deze reden is besloten om voor het onderzoek de focus te leggen op deze commissie. Het informatiedossier 'CXLVII Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid' biedt een volledig overzicht van alle handelingen en documenten met betrekking tot dit onderwerp, inclusief die binnen de verzorgingsstaat (Eerste Kamer, 2024f). De documenten binnen dit informatiedossier die raken aan de verzorgingsstaat zullen verderop in dit onderzoek worden geanalyseerd.

## 3. Literatuuroverzicht

Om meer inzicht te krijgen in de beweegredenen die voor senatoren van belang zijn bij het ondersteunen of juist tegenhouden van automatische besluitvorming binnen het sociaal domein wordt in dit hoofdstuk de relevante literatuur besproken. Het eerste deel (sectie 3.1) van dit overzicht zal ingaan op de verschillende overwegingen voor menselijke tussenkomst (subvraag II). In het tweede deel van de literatuurstudie (sectie 3.2) worden de argumenten besproken om automatisering van de besluitvorming in de verzorgingsstaat te ondersteunen of juist tegen te houden (subvraag III).

### 3.1 Automatisering binnen het sociaal domein

Nu de rol van de Eerste Kamer bij het toezien automatisering is toegelicht, kan worden ingegaan op ‘menselijke tussenkomst’ en wanneer de inzet van dit uitvoeringsinstrument wordt overwogen (deelvraag I). Zo worden allereerst de verschillende gradaties van automatisering besproken (sectie 3.1.1 en sectie 3.1.2). Vervolgens wordt gekeken naar hoe deze verschillende vormen zich voordoen in de praktijk. Hiertoe zal eerst de ontwikkeling van ‘streetlevel bureaucracy’ naar ‘systemlevel bureaucracy’ worden besproken (sectie 3.1.2), gevolgd door de ontwikkeling ‘van ‘systemlevel bureaucracy’ naar ‘infrastructure level bureaucracy’ (sectie 3.1.3).

Wanneer deze technologische ontwikkelingen zijn besproken, kan worden ingegaan de invloed hiervan op de menselijke tussenkomst. Deze ontwikkelingen hebben namelijk geleid tot drie verschillend vormen van menselijke tussenkomst die voorkomen in de praktijk, zoals zal worden besproken in de secties 3.1.4. en 3.1.5.

#### 3.1.1 Digitale systemen: ondersteunende, leidende of beslissende automatische besluitvorming

Burgers worden geregeld geconfronteerd met besluiten van de overheid die (deels) door een geautomatiseerd systeem zijn genomen (Jak & Bastiaans, 2018, p.1). Desalniettemin is niet elke beleidsinterventie waarbij gebruik wordt gemaakt van digitale hulpmiddelen ook automatisch een ‘geautomatiseerd besluit’. Een geautomatiseerd besluit is namelijk een besluit dat is genomen door een automatisch systeem, zonder menselijke tussenkomst. Er zijn verschillende gradaties waarin digitale hulpmiddelen een rol spelen in de besluitvorming (Marienfeldt, 2024, p. 4-5). Om de vormen van automatisering die door de senaat worden herzien in beeld te krijgen, wordt in de volgende sectie eerst de verschillende vormen van automatisering besproken.

De rol van automatische systemen in besluitvorming kan ‘ondersteunend’, ‘leidend’ of ‘beslissend’ zijn (Busch en Henriksen, 2018, p.18-22). Ambtenaren kunnen kiezen in welke gradatie ze gebruik maken



van het automatische systeem (Groothuis, 2005, p.25). Een automatisch systeem is *ondersteunend* wanneer de ambtenaar gebruik heeft gemaakt van dit systeem om tot zijn of haar oordeel te komen (Busch en Henriksen, 2018, p.19). Een voorbeeld hiervan is een digitaal bestand dat documenten archiveert. Het automatische systeem heeft in dit geval vooral een administratieve werking en geen invloed op de inhoud van het besluit (Groothuis 2005, p. 26).

Een automatisch systeem heeft een *leidend* effect op het sociaal beleid deze wordt ingezet om de risico's van verschillende beleidsopties te beoordelen (Busch en Henriksen, 2018, p 19). Op basis van de uitkomst van deze risicotests wordt vervolgens door de ambtenaar de daarbij passende maatregel getroffen. Het automatische systeem heeft een leidende rol omdat ambtenaren worden begeleid bij het nemen van beslissingen op basis van voorgeprogrammeerde regels en criteria (Stroyanovich, 2020). Wel wordt hier een zekere menselijke maat gehanteerd, aangezien de ambtenaar de uitkomst van de risicotests controleert (Bovens & Zouridis, 2002).

Tot slot zijn er ook overheidsbesluiten die zelfstandig door geautomatiseerde systemen worden genomen (Bullock, 2019). Automatische systemen zijn *beslissend* wanneer er geen menselijke controle aan te pas is gekomen (Stroyanovich, 2020). Het besluit wordt in dat geval genomen en uitgevoerd door het automatische systeem (Busch en Henriksen, 2018, p. 20). Binnen het sociaal domein hebben automatische systemen een beslissende rol op het terrein van huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag (Ministerie J&V, 2022).

### **3.1.2 Van 'streetlevel bureaucracy' naar 'systemlevel bureaucracy'**

Volgens Klievink vervangt automatische besluitvorming menselijke tussenkomst (2021, p.5). Bovens en Zourdis (2002) verduidelijken deze interactie aan de hand van de verschillende vormen van bureaucratie. Zij onderscheiden drie vormen van bureaucratie, namelijk 'streetlevel bureaucracy', 'screenlevel bureaucracy' en 'systemlevel bureaucracy' (Bovens & Zourdis, 2002, p.3). *Streetlevel bureaucracy* heeft betrekking op de interacties die burgers en uitvoeringsambtenaren. Deze uitvoeringsambtenaren passen administratieve regels en routines toe op concrete situaties (Bovens & Zourdis, 2002, p.3). Ondanks dat de definitieve oordeel automatisch wordt vaststelt, bijvoorbeeld door het ministerie van justitie, zijn het de uitvoeringsambtenaren die feitelijk tot dit besluit zijn gekomen, en bijvoorbeeld een boete opleggen voor rijden onder invloed.

Een tussenvorm van bureaucratie die Bovens en Zourdis omschrijven is de *Screenlevel bureaucracy* (2002, p.7-8). In deze vorm van bureaucratie hebben ambtenaren nog steeds rechtstreeks contact met de burger, hoewel systemen hierin een ondersteunende rol vervullen. Burgers vullen bijvoorbeeld een digitaal formulier in dat door de uitvoeringsambtenaar wordt gecontroleerd. Pas wanneer systemen een beslissende rol gaan innemen in de besluitvorming, en er geen sprake is van menselijke tussenkomst,

wordt er gesproken van *Systemlevel bureaucracy* (Bovens & Zourdis, 2002, p. 13-14). Systemen worden dan niet meer enkel ingezet voor het registreren van gegevens, zoals bij *screenlevel bureaucracy*, maar ook om gegevens te controleren. Bij *systemlevel bureaucracy* hebben automatische systemen een leidende rol omdat ze het uiteindelijke besluit van de ambtenaar beïnvloeden (Bovens & Zourdis, 2002; Busch en Henriksen, 2018).

### **3.1.3 Van ‘systemlevel bureaucracy’ naar ‘infrastructure level bureaucracy’**

In de twee decennia die zijn verstreken sinds de publicatie van het artikel van Bovens en Zourdis (2002) hebben technologische ontwikkelingen de interacties tussen burgers en beleidsmakers nog verder getransformeerd (Peeters & Widlak, 2023, p.3). Overheidsinstanties zijn onderling steeds meer afhankelijk van informatie. Hierdoor is niet alleen het automatische systeem binnen de uitvoeringsinstantie zelf relevant voor senatoren, maar ook het informatiesysteem als geheel (Peeters & Widlak, 2023, p.3). Overheidsinstanties binnen het sociaal domein zijn dus gedigitaliseerd, maar ook de informatiestromen tussen deze instanties. Als een automatisch systeem, zoals het systeem van de Belastingdienst, is gekoppeld aan die van het Studiefinancieringskantoor moeten de inkomensgegevens van beide instanties worden geharmoniseerd. Deze onderlinge afhankelijkheid van verschillende systemen wordt door Peeters en Widlak aangeduid als ‘bureaucratie op infrastructuurniveau’ (2023, p.4).

Hedendaagse bureaucratieën zijn hierdoor gewikkeld in een complex netwerk aan informatiestromen (Peeters & Widlak, 2023, p.4). Waar systeemlevel bureaucratie let op de automatische besluitvorming *binnen* een overheidsinstantie, legt bureaucratie op infrastructuurniveau de nadruk op ‘interorganisatorische ketens’ (Zourdis et al., 2020, p.6). Deze ketens bestaan uit verschillende systemen die onderling informatie verzamelen en uitdelen (Peeters & Widlak, 2023, p.4).

Bureaucratie op infrastructuurniveau wordt ingezet om bijvoorbeeld om aan de hand van gegevens over burgers van verschillende overheidsinstanties risicomodellen op te stellen bij bijvoorbeeld fraudedetectie (Peeters & Widlak, 2023, p.3). Een praktisch voorbeeld van een besluit op infrastructuurniveau is het vaststellen en overdragen van inkomensbelasting bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV). Voor het vaststellen en overdragen van loonbelasting, wisselt het UWV informatie uit met de Belastingdienst en het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna CBS) (Bovens et al., 2018, p. 3-4). Het vaststellen van de loonbelasting wordt dan eerst automatisch uitgevoerd bij de werkgever via softwarepakketten en vervolgens wordt de uitkomst naar het UWV gestuurd. Het UWV deelt deze gegevens vervolgens weer met de Belastingdienst, die dan weer de belastingaangifte automatisch laat invullen door een automatisch systeem.

Dit sterk geautomatiseerde karakter van besluitvormingsprocedures laat weinig ruimte over voor menselijke interventie (Gillinigham, 2015). Besluiten worden gebaseerd op de informatie die uit deze

keten van automatische systemen stroomt, zonder dat er een menselijk oordeel aan te pas komt. Automatische systemen hebben dan een leidende rol gekregen. In dit onderzoek wordt deze meest geautomatiseerde vorm van bureaucratie vergeleken met de andere drie vormen. Van deze vier niveau's zijn er drie afgeleid van Bovens en Zourdis (2002) en is bureaucratie op infrastructuurniveau afgeleid van de literatuur van Peeters en Widlack (2023; zie tabel 1). Zoals in de tabel hieronder wordt weergegeven zijn deze niveaus van bureaucratie bepalend voor welke gradatie van automatische besluitvorming van Busch & Hendriksen (2018) van toepassing is.

**Tabel 1**

*Niveaus van bureaucratie, gebaseerd op Bovens en Zourdis (2002), Peeters & Widlak, (2023) en Busch & Hendriksen (2018)*

	<b>'Streetlevel bureacracy'</b> (Bovens & Zourdis, 2002)	<b>'Screenlevel bureacracy'</b> (Bovens & Zourdis, 2002)	<b>'Systemlevel bureacracy'</b> (Bovens & Zourdis, 2002)	<b>'Infrastructurelevel bureacracy'</b> (Peeters & Widlak, 2023)
<b>Menselijke interventie</b>	Geheel	Deels	Weinig tot geen	Geen
<b>Rol system</b> (Busch en Hendriksen, 2018)	Geen tot ondersteunend	ondersteunend	beslissend	beslissend
<b>Uitgevoerd door</b>	Ambtenaar	Ambtenaar aan de hand van systeem	Systeem gecontroleerd door ambtenaar	Netwerk aan geautomatiseerde systemen

### 3.1.4 Drie vormen van menselijke tussenkomst

Nu de ontwikkeling van steeds meer geautomatiseerde niveaus van bureaucratie is beschreven, kan worden toegelicht welke ruimte dit overlaat voor de inzet van menselijke tussenkomst. In deze sectie worden de drie gradaties van automatische besluitvorming besproken. In de eerste situatie is geen (bijna) geen sprake van menselijke tussenkomst bij het besluitvormingsproces, in de tweede situatie betreft menselijke tussenkomst aan de achterkant van het besluitvormingsproces en de derde situatie is een voorbeeld van menselijke tussenkomst aan de voorkant van het besluitvormingsproces.

De eerste situatie, waarin (bijna) *geen sprake* is van menselijke tussenkomst, komt de laatste jaren steeds vaker voor (Rathenau Instituut, 2021, p.5). Met de digitalisering van de overheid is besluitvorming namelijk in zekere mate gestandaardiseerd (Zouridis, 2022). De beleidsruimte van de ambtenaar is verschoven naar ICT-professionals die in steeds meer gevallen beleid naar eigen inzicht vertalen en uitvoeren (Zouridis, 2022). Dit maakt menselijke tussenkomst overbodig omdat er op systeemniveau al van een oplossing is voorzien (Rathenau Instituut, 2021, p.5). Deze vorm van menselijke tussenkomst zal zich het meest voordoen in de infrastructurelevel bureacracy. Hier wordt besluitvorming wordt uitgevoerd namelijk uitgevoerd door een netwerk van automatische systemen, wat het lastig maakt voor de ambtenaar om hier tussen te treden.

In de tweede situatie, waarin menselijke tussenkomst alleen wordt toegepast aan de *achterkant* van het besluitvormingsproces. Het besluit wordt in dit geval namelijk nog steeds uitgevoerd door een automatisch systeem, maar de keuze kan achteraf worden heroverwogen door een ambtenaar. Dit komt deels overeen met de systemlevel bureaucratie waar de ambtenaar de automatische besluitvorming controleert (Bovens & Zourdis, 2002, p. 13-14). Hierbij wordt uitgegaan van de zelfstandigheid van de burger. Van deze burger wordt namelijk verwacht dat diegene zelf een beroep moet doen op een 'hardheidsclausule' (Groené & Meuwese, 2023). Wanneer bijvoorbeeld een aanvraag op een uitkering onterecht wordt afgewezen kan deze burger zelf deze fout laten herstellen door bezwaar te maken (Van Luttikhuizen, 2023). Een hardheidsclausule kan dus worden gezien als een soort 'back-up optie' voor de overheid om in bijzondere gevallen af te wijken van het systeem (Bovens, 2002, p.19). Nadat de burger in opspraak is gekomen wordt de afwijzing heroverwogen en wordt er wel een menselijk oordeel geveild.

Het gebruik van hardheidsclausules heeft voor- en nadelen. Aan de ene kant zorgen hardheidsclausules namelijk voor makkelijk implementeerbare, generieke wetgeving terwijl ook de mogelijkheid wordt behouden om hiervan af te wijken als deze in specifieke gevallen onevenredig uitpakt (Groené, 2023, p. 19). Zo wordt dus enige beleidsruimte vrijgehouden om oog te hebben voor specifieke omstandigheden van de burgers. Aan de andere kant is er veel kritiek op de onderliggende veronderstelling dat burgers zelf in actie komen als zij onevenredig benadeeld worden (Breit, 2014). Volgens de WRR zorgt dit namelijk voor ongelijkheid doordat niet iedere burger hiertoe in staat is (2017). Voor mensen met een mindere mate van zelfredzaam is het lastiger om bezwaar te maken doordat zij bijvoorbeeld niet weten hoe dat moet (WRR, 2017, p.11).

Deze kritiek van de WRR brengt ons tot de laatste situatie, namelijk menselijke tussenkomst aan de *voorkant* van het besluitvormingsproces, ook wel 'menselijke maat' of 'proactief karakter' genoemd (Groené & Meuwese, 2023 ; Van Luttikhuizen, 2023). De overheid zou volgens de WRR moeten inspelen de verschillende maten van zelfredzaamheid en proactief contact moeten opzoeken met de burger (2017, p.11). Burgers bij wie een sociale voorziening wordt geweigerd zouden dan in staat zijn om hun persoonlijke situatie aan een ambtenaar voor te kunnen leggen (Zutphen, 2019). Kamerleden zouden deze menselijke maat kunnen realiseren door te kiezen voor open normen in de wetgeving waardoor ambtenaren meer beleidsvrijheid krijgen om passende maatregelen kunnen treffen (Busch & Hendriksen, 2018, p. 14). Deze laatste vorm van menselijke tussenkomst is te vergelijken met de streetlevel bureaucracy en de systemlevel bureaucracy van Bovens en Zourdis (2002). Overheidsbesluiten worden in dit geval (grotendeels) uitgevoerd door ambtenaren.

### **3.1.5 Automatische toepassingen binnen het sociaal domein**

Deze verschillende vormen van automatisering en menselijke tussenkomst doen zich ook voor in de praktijk, al zijn ze minder duidelijk van elkaar te onderscheiden. Uitvoeringsinstanties bevatten namelijk vaak meerdere systemen, met andere gradaties van automatisering. Zo valt er bij infrastructurelevel bureaucracy te denken aan de Belastingdienst, de sociale verzekeringsbank (hierna: SVB en het eerder besproken voorbeeld van het UWV (Prins, et al., 2018, p. 9-10 ; zie 3.1.3). Tegelijkertijd heeft het UWV ook kenmerken van screenlevel bureaucracy doordat de overheidsinstantie ambtenaren inschakelt om burgers te helpen bij aanvragen (Dhesi & Wolswinkel, 2019, p.14).

Daarbij bevat de Belastingdienst elementen van zowel systemlevel bureaucracy, als infrastructurelevel bureaucracy, doordat deze gekoppeld is aan een groot netwerk aan informatievoorziening. Aanvragen die door burgers bij deze bestuursorganen worden ingediend in eerste instantie door een systeem beoordeeld en vervolgens toegekend of afgewezen. Dit gebeurt niet door de Belastingdienst zelf, maar door het UWV of de SVB (Dhesi & Wolswinkel, 2019, p.14). Na het vaststellen van het recht op een toeslag, zoals huurtoeslag, zorgtoeslag, het kindgebonden budget of de kinderopvangtoeslag, is het vervolgens aan de Belastingdienst om deze toe te kennen (Houtzager et al., 2022, p.37).

Het is dus heel goed mogelijk dat binnen één uitvoeringsinstantie meerdere gradaties van automatisering voordoen. Met bijvoorbeeld het wetsvoorstel ‘fraudeaanpak door bestandskoppeling’ uit 2014 is het Anti-fraudesysteem SyRI (hierna SyRI) ingeroepen (Selbach & Brink, 2021, p. 274). Vanaf dat moment wisselen onder anderen het UWV, de SVB en de Belastingdienst gegevens uit om op te treden tegen fraude binnen het sociaal domein. Persoonsgegevens waaronder arbeidsgegevens, boetes en identificerende gegevens worden onderling uitgewisseld door deze instanties (Selbach & Brink, 2021, p. 274). Dit fraudedetectiestelsel, bestaande uit interorganisatorische ketens van informatiestromingen, is een duidelijk voorbeeld van bureaucratie op infractruurniveau (Peeters & Widlak, 2023, p.4). Niet enkel de processen binnen de uitvoeringsinstantie zijn er namelijk geautomatiseerd, maar ook de informatiestromen tussen de verschillende uitvoeringsinstanties.

## **3.2 Automatische systemen en menselijke maat**

Nu is besproken hoe en wanneer menselijke tussenkomst wordt overwogen, kan deze sectie de argumenten ter ondersteuning en ter verweer van automatische besluitvorming toelichten (deelvraag III). Om te beginnen zal de beoordelingsruimte binnen het bestaande rechtssysteem worden besproken. Ook wordt de invloed van capaciteit van uitvoeringsinstanties besproken. Vervolgens wordt benadrukt welke invloed transparantie en administratieve uitsluiting hebben op de voorliggende kwestie. Ten slotte wordt besproken hoe de informatiekwaliteit en de bestuurlijke- en politieke context een rol spelen in het geheel. In deze sectie komen tevens de ‘sensibiliserende concepten’ één voor één aan bod. Dit zijn

achtergrond-ideeën, voortkomend uit de literatuur, die als achtergrond dienen zullen dienen voor de data-analyse naderhand (Bowen, 2019, p.2).

### 3.2.1 De beoordelingsruimte die het rechtssysteem toelaat

In sectie 3.1.3 zijn drie verschillende toepassingen van menselijke maat besproken, namelijk (bijna) geen menselijke tussenkomst, menselijke tussenkomst achteraf en menselijke tussenkomst aan de voorkant. Deze sectie gaat dieper in op de juridische gevolgen van deze drie toepassingen. Deze juridische gevolgen zijn voor senatoren van belang omdat de Eerste Kamer kijkt naar de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van wetgeving.

De drie verschillende gradaties in automatische besluitvorming hebben invloed op de invulling van de ‘beoordelingsruimte’. Hiermee wordt de vrijheid van de ambtenaar om te sanctioneren op basis van de omstandigheden van het geval bedoeld (Busch & Hendriksen, 2018, p.1). In de eerste situatie, waarin (bijna) *geen sprake* is van menselijke tussenkomst, hebben ambtenaren geen vrijheid om te sanctioneren naar de omstandigheden van het geval. Toch is deze gradatie volgens Busch en Hendriksen populair onder beleidsmakers (2018, p.4). Systemen zijn namelijk discreet, wat betekent dat ze de kans op willekeur verkleinen (Leeuw, 2019, p.14).

Volledige automatische besluitvorming zou echter niet in alle gevallen moeten worden toegepast, maar alleen als de wet zich hieraan ontleent (Leeuw, 2019, p.14). Systemen ontleen zich namelijk niet voor de toepassing van open normen, maar voor specifieke beslisregels, of ‘als, dan-situaties’ (Bovens, 2018, p.9). ‘ICT past veel beter bij maatregelen die schematisch zijn geformuleerd’, aldus Busch en Hendriksen (2018, p. 14). Deze schematische formulering van de wet is dus een duidelijke vereiste voor volledige toepassing van automatische systemen.

Lipsky trekt dit standpunt in twijfel (2010, p.161). Volgens hem is dit onderscheid niet voldoende en vereist publieke dienstverlening menselijke tussenkomst. Deze moet volgens hem worden ingeperkt de *voorkant* van het besluitvormingsproces. De complexiteit van de publieke dienstverlening vraagt namelijk om unieke expertise en vaardigheden (Lipsky, 2010, p.161). Deze mate van expertise en vaardigheden kan enkel worden verschaft aan de hand van een menselijk oordeel. De perceptie van ambtenaren is van belang omdat zij kunnen reageren op verschillende situaties (Løberg, 2021, p.1). Zij kunnen bijvoorbeeld bepalen welke cliënten prioriteit krijgen, die op hun beurt de geleverde dienst vorm kunnen geven.

Menselijke tussenkomst aan de *achterkant* van het besluitvormingsproces kan worden gezien als een tussenvorm. Bovens stelt dat het beperken van ‘hardheidsclausules’ een aantrekkelijke oplossing is voor beleidsmakers (Bovens, 2002, p. 19). Een hardheidsclausule biedt de mogelijkheid om in uitzonderlijke

gevallen af te wijken van de algemene regel (Ouden, 2019, p. 2573). Deze optie maken hardheidsclausules aantrekkelijk voor beleidsmakers omdat de besluitvorming meestal automatisch verloopt, terwijl uitvoeringsinstanties de mogelijkheid behouden om indien nodig af te wijken van dit systeem (Bovens, 2002, p. 19). Omdat automatische besluitvorming doorgaans evenredig is en alleen in bijzondere gevallen onevenredig uitpakt, kan in deze uitzonderlijke gevallen worden gekozen voor menselijke tussenkomst. De ambtenaar maakt dan een heroverweging op basis van de specifieke situatie (Ouden, 2019, p. 2573).

De manier waarop automatische systemen en menselijke tussenkomst een rol spelen bij de beoordeling van wetgeving hangt nauw samen met het 'rechtssysteem' waarin deze systemen worden ingezet. De beslissing om te kiezen voor automatische systemen of voor ambtenaren hangt af van wie de senator 'beoordelingsruimte' wil toekennen. 'Beoordelingsruimte' en 'rechtssysteem' vormen dan ook de eerste twee sensibiliserende concepten.

### **3.2.2 Beheer informatiestromen**

Naast de beoordelingsruimte en het rechtssysteem is het beheren van informatiestromen mogelijk een belangrijke overweging. Besluitvorming binnen het sociaal domein is afhankelijk van de informatieverwerking door automatische systemen (Gillinigham, 2015). Veel overheidsbesluiten kunnen namelijk bij onvoldoende informatie niet worden genomen. Zo kunnen er geen uitkeringen worden verstrekt zonder informatie over het netto-inkomen of een studiebeurs worden verleend zonder te weten of de aanvrager ook daadwerkelijk een student is (Busch & Hendriksen, 2018, p.18).

Deze automatische verwerking heeft wel enkele nadelen ten opzichte van informatieverwerking door ambtenaren. Menselijke tussenkomst stelt ambtenaren in staat om zowel formele als informele informatie mee te wegen in het besluitvormingsproces. Ambtenaren zijn namelijk in staat om informele informatie, zoals de non-verbale houding of de onderliggende onderbouwing, op te nemen (Buffat, 2015, p. 6). Het vermogen van ambtenaren om subjectieve waarnemingen op te vangen levert belangrijke informatie op voor beleidsmakers. Zonder deze achterliggende betekenis is het namelijk lastig voor hen om te bepalen hoe ze de gegevens moeten interpreteren en welk besluit ze uiteindelijk moeten nemen (Buffat, 2015).

Ook het beheer van informatiestromen vereist volgens Snellen en Donk (1998) de inzet van ambtenaren naast systemen. Ambtenaren vervullen een intermediaire rol tussen verschillende informatiestromen en burgers. Wanneer ambtenaren hun centrale positie verliezen, gaat waardevolle informatie verloren. Buffat (2011) merkte op dat na de automatisering van het beheersysteem van het werkloosheidsfonds de kwaliteit van de informatie afnam. Het nieuwe systeem genereerde vooral kwantitatieve informatie over de naleving van wettelijke criteria, maar bood geen verfijnde inzichten in de beslissingen van

uitvoeringsambtenaren (Buffat, 2011, p. 155-157). Dit resulteerde in een toename van de hoeveelheid data, maar een afname van de informatiewaarde met betrekking tot praktijksituaties.

Concluderend is de kwaliteit van de informatie van menselijke tussenkomst ten opzichte van automatische systemen wellicht een belangrijke factor omdat een hoge kwaliteit aan informatie cruciaal is voor het implementeren van beleid. Om deze reden is 'informatiekwaliteit' het derde sensibiliserende concept.

### **3.2.3 Efficiënt gebruik van de middelen**

Ondanks dat de informatiekwaliteit wellicht gebaat zou zijn bij de inzet van ambtenaren wordt het ophalen en verwerken van informatie vaak uitgevoerd door automatische systemen. Dit heeft te maken met de efficiëntie van deze systemen. Menselijke tussenkomst vergt doorgaans meer capaciteit van sociale instanties dan in de meeste gevallen beschikbaar is (Bovens, 2018, p.3009). Onder capaciteit valt zowel het personeelsbeslag, als de uitvoeringskosten. De inzet van ambtenaren neemt op dat vlak meer tijd, geld en ruimte in beslag, aangezien elke zaak een zekere mate van aandacht vereist. Door delen van of het gehele besluitvormingsproces te automatiseren, kunnen ambtenaren aanzienlijke hoeveelheden tijd en geld besparen, of hun middelen op een gunstiger manier besteden (Busch & Hendriksen, 2018).

Er zijn meerdere verklaringen voor waarom systemen minder capaciteit vereisen (Peeters & Widlak, 2023, p.3). Ten eerste vergroten systemen de capaciteit door een groot deel van de informatievoorziening over te nemen (Vonk, 2016, p. 51). Overheidswebsites spelen een steeds grotere rol in het informeren van burgers, wat leidt tot minder misverstanden over overheidsinformatie. Daarnaast vermindert de automatische inschrijving voor sociale programma's het papierwerk en verlicht de administratieve lasten (Fox et al., 2019, p. 105-106). Een voorbeeld hiervan is dat de belastingdienst systemen kan inzetten om belastingfraude op te sporen in plaats van handmatig belastingaangiften te controleren (Busch en Hendriksen, 2018, p.6). Deze toename in elektronische aangifte heeft de rol van ambtenaren aanzienlijk veranderd (Bovens, 2018, p.3009). Door de automatisering van het invullen van formulieren, kunnen ambtenaren hun tijd besteden aan het controleren van de ingevulde formulieren.

Zulke voorbeelden waarin automatische systemen de informatieverwerking vergemakkelijken worden door Peeters en Widlak aangeduid als 'conveniences' (2023, p.3). In het vervolg van dit onderzoek zal de Nederlandse vertaling 'gemakzucht' gebruikt. Zo wordt het verdwijnen van ambtenaren veelal omschreven als 'de makkelijke route' gezien routinetaken, taken met relatief weinig complexiteit, eenvoudig zijn om te vervangen (Bullock, 2019). Gemakzucht is een mogelijke oorzaak voor de ontwikkeling van streetlevel bureaucracy naar de meer geautomatiseerde vormen van bureaucratie. Wanneer routinematige taken makkelijker kunnen worden uitgevoerd door systemen, omdat er enkel



expliciete regels opgevolgd hoeven te worden, is de verleiding hoog om dit ook door systemen te laten doen (Richard et al., 2009).

Bij complexe taken met weinig routine is het vervangen door systemen minder makkelijk (Richard et al., 2009). Zoals besproken in sectie 3.2.1 hebben deze taken namelijk meer open normen, in plaats van specifieke beslisregels, die minder makkelijk gevolgd kunnen worden. Deze open normen moeten namelijk eerst worden omgezet naar specifieke beslisregels, of ‘als, dan-situaties’ (Bovens, 2018, p.9). Het is hierom met name verleidelijk om repetitieve taken, die al vertaald zijn naar specifieke regels, te laten vervangen door systemen.

Door repetitieve taken te automatiseren moeten werknemers in de publieke sector steeds vaker beslissingen nemen over complexere zaken (Buffat, 2015, p.155-156). De routinematige taken, zoals het vergaren van informatie, is vervangen voor taken die een hoog cognitief vermogen vereisen, zoals het adviseren van klanten. De Belastingdienst kan hierdoor bijvoorbeeld haar middelen uitbesteden aan systemen die controleren op belastingfraude in plaats van individuele belastingaangifte handmatig af te handelen (Busch & Hendriksen, 2018, p.6).

Samenvattend is het voordeel van automatische besluitvorming op gebied van efficiëntie een mogelijk motief van senatoren voor het gebruik van systemen. Daarom is ‘capaciteit’ het vierde sensibiliserende concept. Omdat de invloed van automatische systemen op deze capaciteit heeft mogelijk te maken met ‘gemakzucht’. Dit is dan ook het vierde sensibiliserende concept.

#### **3.2.4 Transparantie en administratieve uitsluiting**

De eerder besproken ontwikkeling naar bureaucratie op systeemniveau heeft ertoe geleid dat overheidstaken niet meer zijn belegd bij één uitvoeringsorganisatie, maar een heel netwerk van instanties die onderling informatie uitwisselen (Zourdis et al., 2020, p.6). Verschillende overheidsinstanties zijn hierdoor samen verantwoordelijk zijn voor één voorziening (Peeters & Widlak, 2023). Dit staat in contrast met de praktijk van veel bestuurders die nog steeds beslissingen nemen op het niveau van individuele primaire processen. Kamerleden richten zich enkel tot de uitvoeringsinstantie bij wie de taak primair is belegd, in plaats van het interorganisatorische keten waarin de besluitvorming feitelijk plaatsvindt (Zourdis et al., 2020, p.6). Hierdoor ontstaat er een zekere afstand tussen de systemen verantwoordelijk voor de informatieverstrekking en -analyse en de beleidsmakers die deze systemen gebruiken. Dit fenomeen wordt ook wel ‘administratieve uitsluiting’ genoemd (Peeters & Widlak, 2023, p.4).

Deze afstand roept vragen op met betrekking tot verantwoording en transparantie (Bovens, 2002, p.17): kunnen senatoren automatische besluiten vertrouwen wanneer niet inzichtelijk is op welke gegevens het besluit is gebaseerd? De Eerste Kamerleden zouden hierbij beïnvloed worden door de adviezen van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State (hierna RvS) erbij pakken (Bovens et al., 2018, p.3009). Volgens de RvS zou de motivering en zorgvuldigheid bij gebruik van systemen namelijk aanzienlijk verbeterd kunnen worden. Achter het versterken van de transparantie van digitale discretie schuilt namelijk het constitutioneel ideaal waarin de overheid herkenbare regels dient op te stellen en open besluitvormingsprocessen dient te hanteren (Bovens, 2002, p.20). Algoritmische processen dienen dermate transparant te zijn dat niet alleen de beleidsregels waarop het systeem gebaseerd is helder zijn, maar ook de interpretatie daarvan (Bovens, 2002, p.20).

Deze uitdaging op het gebied van transparantie van automatische systemen maken mogelijk deel uit van het afwegingskader van automatische systemen en menselijke tussenkomst. ‘Transparantie’ van deze instrumenten speelt mogelijk een rol bij de beoordeling van wetgeving en is daarom ook het vijfde sensibiliserende concept. Transparantie is geen losstaand concept, omdat deze wordt belemmerd door de afstand tussen systemen en beleidsmakers. Doordat automatische besluitvorming geen toegang biedt tot de gegevens noch motieven die ten grondslag liggen van het genomen besluit, kunnen beleidsmakers ook geen transparantie leveren aan de burger (Peeters & Widlak, 2023, p.4-5). Een bijkomend risico op het gebied van transparantie, en tevens ook de zesde sensibiliserende concept voor het gebruik van systemen is dus de ‘administratieve uitsluiting’.

### **3.2.5 Politieke en bestuurlijke context**

Tot dusver berustede bespreking van de literatuur op de veronderstelling dat het doel van beleidsmakers altijd is om sociale interventies zo efficiënt en effectief mogelijk vorm te geven. Volgens Bozeman is dit echter niet altijd het geval (1993, p.274). Voor doelbewust overbodige of ineffectieve regelgeving gebruikt hij de term ‘Red Tape’.

Bozeman en Feeney suggereren met hun onderzoek dat beleidsmakers bureaucratische procedures gebruiken om controle uit te oefenen (2011). Beleidsmakers zouden de neiging hebben om door te slaan in deze behoefte aan controle en overmatig hierdoor gebruikmaken van verantwoordingsmechanismen (Keyworth, 2006, p. 161). Hierdoor moeten burgers die aanspraak willen maken op een sociale voorziening voldoen aan veel informatieverplichtingen. De aanspraak op en verwerking van zo’n verzoek wordt hierdoor vanuit het perspectief van de burger erg complex.

Baekgaard et al. leggen de nadruk bij de nalevingskosten die gepaard gaan bij het volgen van de administratieve regels en vereisten (2020, p.185). Hieronder verstaan zij niet enkel de financiële lasten, bijvoorbeeld van het geld dat wordt uitgegeven voor het inhuren van een accountant, maar ook de tijd verloren gaat bij het invullen van formulieren (Baekgaard et al., 2020, p.185). Bovens voegt hier nog

een derde categorie aan toe (2017). Volgens hem vallen 'psychologische lasten' ook onder nalevingskosten. Het invullen van een uitkeringsformulier is namelijk mentaal belastend, het zorgt voor cognitieve bezetting en het vereist langdurige zelfcontrole (Bovens, 2018, p.93-103). Deze cognitieve capaciteit is gelimiteerd (Bovens, 2018, p.103) en wordt nog schaarser door de negatieve stigma's die gepaard gaan met veel sociale programma's (Keyworth, 2006, p.161-162). Zo is er een negatief stigma omtrent de werkloosheidsuitkering dat een gevoel van verlies, emotionele stress of frustratie kan opwekken bij de persoon die de uitkering wilt aanvragen.

Moynihan en anderen veronderstellen dat deze nalevingskosten en psychologische lasten een politiek ideologische functie hebben (2014, p. 52). Deze lasten dienen namelijk als een alternatieve vorm van beleid bedoeld om de effectiviteit en het bereik van sociale programma's te limiteren. Als bewijs wordt er verwezen naar het fenomeen dat uitkeringsgerechtigden worden geconfronteerd met ingrijpendere administratieve processen in tegenstelling tot andere, meer genereuzere, voorzieningen (Baekgaard et al., 2021, p.185).

Het creëren van zwaardere administratieve lasten is met name met oog op 'mensen die minder recht hebben op steun vanuit de overheid' (Baekgaard et al., 2021, p.185-186). Door het invoeren van deze negatieve sociale constructies zouden beleidsmakers mogelijk sociale controle kunnen uitoefenen op kwetsbare groepen (Baekgaard et al., 2021, p.185-186). Voorbeelden van negatieve stereotypen die worden geassocieerd met zo'n constructie zijn kenmerken als onbetrouwbaarheid en luiheid. Deze stereotypen worden gebruikt als motivering voor het uitoefenen van sociale controle (Keyworth, 2006).

De effecten hiervan zijn terug te zien in het onderzoek van Laenen en Larsen (2018). Deze onderzoekers tonen aan dat bezuinigingen op het gebied van werkloosheidsverzekeringen voor weinig weerstand hebben gezorgd, in tegenstelling tot bezuinigingen op andere vlakken (Laenen en Larsen, 2018, p.1). Volgens hen speelt negatieve attitudes richting werklozen, zoals het idee dat zij niet hard genoeg werken, een rol bij het uitblijven van weerstand. Een deel van de administratieve lasten worden dus mogelijk doelbewust gecreëerd. Beleidsmakers spelen dan in op breed gedeelde negatieve stereotypen en zorgen ervoor dat de toegang tot onpopulaire sociale voorzieningen worden belemmerd (Moynihan et al., 2014, p.49).

Automatische systemen worden mogelijk ingezet om belemmeringen te realiseren. Zo werden er naar aanleiding van de Bulgarenfraude extra fraudedetectie instrumenten ingezet waardoor het aanvragen van kindertoeslag ook lastiger werd voor mensen die hier wel recht op hadden (Peeters & Widlak, 2023, pp. 867-868). Systemen maken het mogelijk om de aanvraag op voorzieningen extra ingewikkeld te maken, bijvoorbeeld door het verhogen van de informatievereisten. Hierdoor vindt er mogelijk sociale uitsluiting plaats van mensen die niet aan deze eisen kunnen voldoen. Omdat er dus ook rekening moet worden gehouden met de politiek-bestuurlijke context van de inzet van systemen of menselijke tussenkomst, is dit de achtste sensibiliserende concept.

### 3.2.6 Conceptualisering

Concluderend worden er in de literatuur enkele argumenten aangedragen voor of tegen automatische systemen (subvraag III). Deze argumenten kunnen worden samengevat in acht sensibiliserende concepten. Deze sensibiliserende concepten die in de literatuurstudie zijn geïdentificeerd zijn in tabel 2 nogmaals schematisch weergegeven. Deze concepten zullen in het verdere verloop van deze studie worden gebruikt als leidraad voor de dataverzameling en -analyse.

**Tabel 2**

*Conceptualisatie van de sensibiliserende concepten (Bowen, 2019, p.2).*

<b>Sensibiliserende concepten</b>	<b>conceptualisatie</b>
1. Beoordelingsruimte	Beoordelingsruimte is de vrijheid om te sanctioneren op basis van de omstandigheden van het geval (Busch en Hendriksen, 2018, p.1).
2. Rechtssysteem	Om deze beoordelingsruimte te manipuleren, moet de beleidsmaker rekening houden met het rechtssysteem (Leeuw, 2019, p.6).
3. Capaciteit	Capaciteit van sociale uitvoeringsinstanties omvat het personeelsbeslag en de uitvoeringskosten (Bovens, 2018, p.3009).
4. Gemakzucht	Gemakzucht is digitalisering ten gevolge van het kiezen van de 'makkelijke route' door beleidsmakers (Bullock, 2019)
5. Transparantie	Transparantie heeft betrekking op de mate waarin inzichtelijk is waarop besluiten zijn gemotiveerd (Bovens, 2002, p.17).
6. Administratieve uitsluiting	De afstand tussen de systemen verantwoordelijk voor de informatieverstrekking en analyse en de beleidsmakers die deze systemen gebruiken wordt ook wel administratieve uitsluiting genoemd (Peeters & Widlak, 2023, p.4).
7. Informatiekwaliteit	Informatiekwaliteit geeft aan in welke mate de achterliggende betekenis van gegevens kunnen worden geïnterpreteerd (Buffat, 2015).
8. Bestuurlijke- en politieke context	De bestuurlijke- en politieke context wordt geschetst door het onderliggende doel van een beleidsinstrument binnen het sociaal domein. Deze instrumenten worden namelijk niet altijd ingezet ter bevordering van efficiëntie en effectiviteit (Bozeman, 1993).

## 4. Methode

In dit hoofdstuk zullen de methodologische keuzes worden toegelicht. Hiertoe worden eerst de methodologische keuzes omtrent de dataverzameling toegelicht. Hier valt tevens het operationaliseren van de concepten en de waarborging van de kwaliteit onder. Vervolgens worden de methodologische keuzes bij de data-analyse besproken, als de integriteits- onderzoekskwaliteitskwesties die hiermee gepaard gingen.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag wordt de data op een empirisch analytische wijze onderzocht (Essen, 2023, p. 28). Bij empirisch onderzoek is er namelijk ruimte voor intuïtie en interpretatie van de data door de onderzoeker. Deze intuïtie en interpretatie wordt ingevuld door de factoren niet vooraf vast te stellen, maar deze te laten blijken uit de data, ook wel ‘inductief onderzoek’ genoemd (Bowen, 2006, p.2). Deze inductieve aanpak is essentieel omdat dit onderzoek een *verkenning* is naar de relevante factoren. Wanneer een thema veel potentiële factoren heeft, is verkennend onderzoek het meest geschikt (Swedberg, 2020, p. 17). Digitalisering van het sociaal domein, specifiek vanuit het perspectief van de Eerste Kamer, is zo'n thema. De snelle digitale ontwikkeling heeft invloed gehad op de automatisering binnen het sociaal domein, maar hoe dit de controle vanuit de Eerste Kamer heeft beïnvloed is nog niet bekend. Daarom wordt er aan de hand van verkennend onderzoek gepoogd inzicht te krijgen in welke factoren hierbij een rol spelen. Tot slot kan flexibiliteit en openheid van inductief onderzoek helpen om meer kennis op te doen over deze onderbelichte factoren (Azungah, 2018, p. 384).

### 4.1 Dataverzameling

Deze sectie richt zich tot de uitvoering van het onderzoek. Hiertoe worden eerst de reeds te gebruiken onderzoeksmethoden, interviews en documentanalyses, toegelicht. Vervolgens wordt de verzameling van de respondenten besproken, en worden de eerder besproken sensibiliserende concepten geoperationaliseerd.

#### 4.1.1 Interviews

Er is gekozen om (diepte) interviews af te nemen omdat deze interviews inzicht bieden in het onderliggende gedachtenproces (Boeije & Bleijenbergh, 2023). Door interviews af te nemen, kan er worden ingezoomd op onderliggende thema's, wat goed past bij een verkennend onderzoek. Daarbij zijn overwegingen van senatoren bij de inzet van automatische systemen naar verwachting gebaseerd op onderliggende gedachten, attitudes of impliciete aannames. Als onderzoeker hou ik rekening met dat de antwoorden van de respondenten zijn gekleurd door hun eigen interpretatie (Bowen, 2006, p.27-28). Dit is niet problematisch, maar juist de intentie omdat ik op zoek ben naar de overwegingen die

*voor senatoren* van belang zijn. Daarbij moesten de respondenten vaak specifieke gebeurtenissen terug moest halen uit zijn of haar herinnering. Dit heeft ook invloed op de resultaten omdat, in hoeverre iemand in staat is om herinneringen objectief te beschrijven, afhankelijk van persoonskenmerken is (Schacter, 2023, pp. 26-27). Persoonskenmerken zoals het geheugen spelen daardoor ook een beïnvloedende rol in de resultaten.

Er is gepoogd om alle interviews op dezelfde locatie af te nemen, namelijk het Eerste Kamer-gebouw. Het fysiek afnemen van interviews zorgt namelijk voor spontanere antwoorden, en op deze manier kan de non-verbale taal en houding ook worden meegenomen (Schacter, 2023, p.4). Deze informatie is van meerwaarde omdat hiermee de onderliggende motieven naar boven kunnen komen. Elk interview vond plaats in een afgesloten ruimte, op een dag en tijdstip die de respondenten uitkwamen. Een duidelijk nadeel is dat ik als onderzoeker rekening moest houden met de agenda van de respondent. Hierdoor gaven drie respondenten de voorkeur aan online interviews. Met deze respondenten heb ik een interview afgenomen via het programma 'Microsoft Teams'.

### **3.2.2 Steekproef interviews**

De interviews zijn afgenomen bij Eerste Kamerleden die tevens lid zijn van de commissie Digitalisering. Zoals eerder is toegelicht houden de senatoren uit deze commissie zich namelijk bezig met het controleren van wetgeving op gebied van normering van digitalisering (zie paragraaf 2.1.1). De commissie bestaat slechts uit 21 senatoren, verdeeld over 14 politieke Senaatsfracties. Vanwege dit beperkte aantal senatoren in de populatie en hun status, kan er worden gesproken van 'elite interviews'. Dit zijn gesprekken met respondenten die relatief moeilijk te benaderen zijn (Liu, 2018, p.2). Als onderzoeker heb ik toegang tot deze groep vanwege mijn betrokkenheid bij de onafhankelijke Senaatsfractie (Onafhankelijk Politiek Nederland). Mijn toegang tot de leden van de commissie biedt een unieke kans om met deze onderbelichte groep te onderzoeken. Het nadeel is dat sommige respondenten mij zullen kennen als (verre) collega. Om ervoor te zorgen dat dit onderzoek een zo objectief mogelijke weergave is van de feiten, en de resultaten niet worden beïnvloed door de onderzoeker zelf, heb ik duidelijk gemaakt aan de respondenten dat ik hun benader als hoedanigheid van onderzoeker, niet collega (zie ook sectie 1.2).

Elite respondenten beschikken vaak over uitgebreide kennis van het onderwerp en hebben een machtspositie. Zo hebben commissieleden direct invloed op de manier waarop automatische systemen in het beleid worden ingezet (Liu, 2018, p.2). Vanwege dit specifieke type interview is gekozen voor een extra zorgvuldige voorbereiding (Liu, 2018, p.3). Daarom is vooraf een test-interview afgenomen, waarmee ik zowel mijn vragen als mijn interviewtechnieken kon oefenen en verbeteren. Ook heb ik ervoor gekozen om de documentanalyse voorafgaand aan de interviews uit te voeren, zodat ik goed op de hoogte was van de eerdere discussies over het onderwerp in de Eerste Kamer.

‘Elite interviews’ hebben een versterkt risico op het ‘Hawtorne-effect’, waarin deelnemers van een onderzoek hun gedrag aanpassen wanneer ze weten dat ze worden onderzocht (Tenny et al., 2022). Senatoren zijn namelijk gewend om in een politiek-gevoelige omgeving werken, waardoor zij mogelijk eerder geneigd om zelfcorrigerende mechanismen toe te passen. Als respondenten, en tevens politici, zijn zij namelijk gewend om hun antwoorden af te stemmen op het heersende politieke klimaat. Om dit risico te beperken vinden de interviews plaats in een afsloten ruimte en zijn van te voren duidelijke afspraken gemaakt over hoe ik als onderzoeker hun veiligheid ga waarborgen (zie ook paragraaf 4.2.3).

Om dit risico verder te beperken, zijn er ook interviews afgenomen bij beleidsmedewerkers in de Eerste Kamer. Deze beleidsmedewerkers zijn geen lid van de commissie Digitalisering maar houden bezig met de werkzaamheden op het gebied van digitalisering van de overheid, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de senator. Hoewel deze beleidsmedewerkers niet direct deel uitmaken van het besluitvormingsproces, zijn zij wel nauw betrokken. Zo adviseren beleidsmedewerkers Kamerleden over de kwaliteit van wetsvoorstellen binnen dit domein. Beleidsmedewerkers bieden hierdoor aanvullende informatie over de overwegingen van senatoren.

Er zijn interviews afgenomen totdat er ‘semi-saturatie’ was bereikt. Saturatie betekent dat het verzamelen van nieuwe data geen nieuwe inzichten meer oplevert noch dat er nieuwe onderwerpen aan bod komen (Philipsen & Vernooij-Dassen, 2004, p.290). In dit onderzoek is semi-saturatie bereikt na het 7<sup>de</sup> interview wel nieuwe inzichten brachten maar geen onbesproken onderwerpen meer aan bod kwamen. Er zijn voor dit onderzoek 10 interviews afgenomen (waarvan 8 senatoren en 2 beleidsmedewerkers) met senatoren van verschillende politieke fracties (D66, GL-PvdA (2), VVD, BBB, JA21, VOLT (2), CU en CDA).

#### **4.1.2 Documentanalyse**

Voor de documentanalyse is gebruik gemaakt van het informatiedossier ‘CXLVII Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid’ (Eerste Kamer, 2024f). Dit dossier betreft alle documentatie en handelingen van de Eerste Kamer met betrekking tot wetgeving waarbij automatische besluitvorming een rol speelde in de periode tussen 2020 en 2024 (Eerste Kamer, 2024f). Binnen dit dossier zijn 7 documenten geselecteerd die ingaan op het sociaal domein. Voor de documentanalyse zijn met name (5) stenogrammen van deskundigenbijeenkomsten gebruikt. Deze documenten brachten namelijk de meest rijke informatie doordat veel senatoren uit verschillende fracties hebben deelgenomen aan deze bijeenkomsten (zie ook bijlage 3).

Het voordeel van het gebruik van documenten is dat deze ‘ruwe data’ oplevert, wat betekent dat de data niet is beïnvloed door de interpretatie of de beschrijving van de respondenten (Bowen, 2006, p.27). Zulke objectieve analyses aan de hand van ruwe data kunnen inzicht bieden in de achterliggende betekenis en zorgen voor een beter begrip van de andere kwalitatieve data (Bowen, 2006, p.29).

Senatoren gebruiken de deskundigenbijeenkomsten namelijk vaak om zich te verdiepen in het dossier. Deze bijeenkomsten geven dus informatie over hoe deze senatoren tot hun uiteindelijke oordeel komen.

#### 4.1.3 Operationalisering

De sensibiliserende concepten zijn geoperationaliseerd zoals weergegeven in tabel 3. Gelet op de semi-open structuur van de interviews beidt deze operationalisatie slechts een indicatie van de vragen die kunnen zijn gesteld tijdens het interviews. De bestuurlijke- en politieke context is een sensibiliserend concept dat niet wordt geoperationaliseerd omdat er geen politiek gekleurde vragen zijn gesteld tijdens de interviews (zie ook paragraaf 3.1.3). Wel zal heeft dit concept een structurerende functie tijdens het analyseren van de data.

**Tabel 3**

*De operationalisatie van de sensibiliserende concepten*

<b>Sensibiliserende concepten</b>	<b>Operationalisatie</b> <u>Voorbeeldvragen:</u>
1. Beoordelingsruimte	<i>Welke variant van automatisering maakt u zich het meest zorgen om?</i>
2. Rechtssysteem	<i>Wat is uw rol als lid van de commissie Digitalisering in de beoordeling van dit type wetgeving?</i>
3. Capaciteit	<i>Wat is volgens u de voornaamste reden dat beleidsmakers kiezen voor automatische systemen als beleidsinstrument?</i>
4. Gemakzucht	<i>Kunt u een voorbeeld geven van sociaal beleid dat achteraf onuitvoerbaar is gebleken, vanwege het gebrek aan capaciteit bij de uitvoeringsinstantie?</i>
5. Transparantie	<i>Hoe beoordeelt u de inzichtelijkheid van de gegevens die ten grondslag liggen aan automatische besluiten, zoals het wel/niet toekennen van een uitkering?</i>
6. Administratieve uitsluiting	<i>Hoe beoordeelt u deze inzichtelijkheid vanuit het perspectief van de burger die de uitkering aanvraagt?</i>
7. Informatiekwaliteit	<i>Welk type informatie kunnen ambtenaren beter verwerken dan automatische systemen en andersom?</i>  <i>Kunt u een voorbeeld geven van een sociale voorziening waarin zonder de inzet van menselijke tussenkomst belangrijke informatie over de burger verloren gaat?</i>
8. Bestuurlijke- en politieke context	<i>n.v.t.</i>



## 4.2 Data-analyse

Deze sectie richt zich tot de analyse van de empirische gegevens. Hiertoe wordt eerst de uitvoering van de documentanalyse besproken (sectie 4.2.1). Vanwege de sterke overeenkomsten tussen de het type document van de documentanalyse (dit zijn namelijk stenogrammen) en de transcripties van de interviews, is er gekozen om in sectie 4.2.2 het coderen van zowel de documenten als de interviews samen te bespreken. Vervolgens zal er kort worden ingegaan op de privacy van de respondenten, waarna de kwaliteitswaarborging zal worden besproken.

### 4.2.1 Uitvoering van de documentanalyse

In deze sectie wordt de daadwerkelijke uitvoering van de dataverzameling besproken, om zo de keuzes voor de onderzoeksstrategie en gebruikte materialen toe te lichten.

Tijdens de deskundigenbijeenkomsten werden de commissieleden geïnformeerd over de voordelen en risico's van de toepassing van automatische besluitvorming binnen het sociaal domein. Meerdere experts hielden een korte pitch van circa vijf minuten over de gevolgen van digitalisering binnen zijn of haar werkveld waarna senatoren de mogelijkheid kregen om hier vragen over te stellen. De vragen en vervolgvragen werden vervolgens gecodeerd. Er werden feitelijke vragen gesteld ter verduidelijking en strategische politieke vragen worden gesteld om aandacht te vragen een bepaald thema. Beiden typen vragen zijn een vertaling van overwegingen van senatoren bij automatisering en waren daarom relevant voor dit onderzoek. Senatoren stellen namelijk, vanwege de beperkte mogelijkheid om vragen te stellen, alleen vragen over onderwerpen die zij belangrijk vinden.

Naast de deskundigenbijeenkomsten is ook een 'commissienotitie' en een 'schriftelijk overleg met de staatssecretaris van BZK' geanalyseerd (zie ook bijlage 3). Stukken gaven context aan de behandeling van wetgeving op het gebied van digitalisering door de Eerste Kamer. Ze behandelde de tekortkomingen in de oude behandelwijze en de potentiële voordelen van de nieuwe commissie Digitalisering. Dit gaf inzicht in de manier waarop de Eerste Kamer toezicht houdt op dergelijke wetgeving.

### 4.2.2 Coderen van de interviews en documenten

Na het analyseren van deze documenten zijn ze gedownload en geïmporteerd in het programma 'NVivo 1.7.2'. Hiervoor is gekozen omdat in dit onderzoek zowel documenten als interviews worden gebruikt. Het programma NVivo is dermate flexibel dat het kan worden ingezet voor meerdere onderzoeksstrategieën (Mortelmans, 2022, p.22) De stenogrammen van de documenten en interviews zijn vervolgens gecodeerd door middel van dit programma. Dit betekent dat door middel van open, axiaal en selectief coderen de data is gereduceerd maar tegelijkertijd, zonder dat de onderlinge relaties tussen de verschillende codes verloren gaat (Williams & Moser, 2019, p. 47). Door stapsgewijs te coderen (eerst open, dan axiaal en tot slot selectief) interacter ik als onderzoeker met de data op een non-lineaire wijze. Na elke stap wordt namelijk gereflecteerd op de bevindingen en dan al niet

teruggegaan naar de stap ervoor. Dit cyclische proces dwingt de onderzoeker om voortdurend de gegevens te herlezen om deze te begrijpen en de hoofd- van bijzaken te onderscheiden (Williams & Moser, 2019, p. 47). Dit was voor het onderzoek extra van belang vanwege de grote hoeveelheid aan open codes (zie bijlage 9). De eerste codes die zijn aangemaakt, zijn de ‘a-priori-codes’. Dit zijn codes die voorafgaand aan de data-analyse zijn opgesteld (Saldana, 2012, p.111). In dit onderzoek is er een a-priori code gemaakt van alle acht sensibiliserende concepten. De a-priori codes in dit onderzoek zijn hierdoor ‘theorie-gestuurd’ in plaats van ‘data-gestuurd’ (DeCuir-Guby et al., 2010, p.137-138)

#### **4.2.3 Privacybescherming**

Om privacy van de respondenten te verzekeren is de data wordt beschermd volgens de ‘GDPR regulations’. Voorafgaand aan de interviews ontvingen de respondenten een informatiebrief met een beschrijving van hun rechten bij het participeren aan dit onderzoek (zie bijlage 1). Gelet op de politiek gevoelige inhoud van de data is deze informatiebrief opgesteld in samenspraak met de ‘data privacy officer’ van de Universiteit Utrecht. Ter bescherming van de data zijn daarnaast de interviews opgenomen met een ‘recorder’. Dit apparaat is aangereikt door de Universiteit Utrecht en is niet verbonden met het internet. De opnames van de interviews zijn vervolgens geüpload via ‘Yoda Portal’. Na het transcriberen zijn deze opnames weer verwijderd. Ook zijn de transcripties geanonimiseerd. Tot slot werd van de online-interviews alleen een geluidsopname gemaakt.

Naar advies van de data security officer is er een member check uitgevoerd bij de beleidsmedewerkers, maar niet bij de senatoren (zie bijlage 8). Dit betekent dat de beleidsmedewerkers een kans kregen om hun gebruikte gegevens (namelijk hun quotes die zijn verwerkt in de resultatensectie) nog een keer in te zien en naar aanleiding daarvan kregen zij drie werkdagen om hun deelname weer in te trekken.

#### **4.2.4 Kwaliteitswaarborging**

Bakker en De Boer stellen vier kwaliteitscriteria aan kwalitatief onderzoek, namelijk betrouwbaarheid, bevestigbaarheid, overdraagbaarheid en geloofwaardigheid (2021). In deze sectie zullen de criteria worden besproken en de maatregelen die zijn getroffen om deze aan deze kwaliteitscriteria te voldoen.

Allereerst gaat *betrouwbaarheid* over de consensus en stabiliteit van bevindingen door de tijd heen (Bakker & De Boer, p.39). Kritiek op de betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek gaat over de subjectiviteit van interpretatie van de onderzoeker (IJzendorp, 1998, p.281). Om de invloed van de onderzoeker te verkleinen, ben ik als onderzoeker bewust van de invloed die ik heb op de geïnterviewde en tref ik maatregelen om deze zo veel mogelijk in te perken. Tijdens de interviews wordt dan ook een professionele houding aangenomen en geen politieke kleur bekend door de onderzoeker. Een ander mogelijk kritiekpunt is dat er voor dit onderzoek geen onderzoekerstriangulatie heeft plaatsgevonden, maar het onderzoek is uitgevoerd door één onderzoeker. Onderzoekerstriangulatie kan de betrouwbaarheid van het onderzoek bevorderen doordat de data vanuit verschillende perspectieven wordt bekeken, waardoor de invloed van individuele percepties wordt ingeperkt (Van Staa & Evers,

2010, p. 6-7). Dit gebrek wordt gecompenseerd door de persoonlijke percepties van de data actief te memoreren (zie bijlage 4). De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt dus gewaarborgd door eventuele veranderingen te rapporteren via memo's, die stapsgewijze beschrijvingen bevatten van de genomen processtappen. Dit zorgt voor transparantie van deze percepties en zelfreflectie over de invloed van deze percepties. Tot slot is de codeboek gedeeld zodat de interpretatie van de onderzoeker ook inzichtelijk is (DeCuir-Guby et al., 2010, p.151).

Als tweede is *bevestigbaarheid* van kwalitatief onderzoek van belang. Bevestigbaarheid gaat over de mate waarin bevindingen worden ondersteund door de data (Bakker & De Boer, p.94). Hierbij is het belangrijk om te kijken naar de mate waarin andere personen dan de geselecteerde respondenten mogen worden ondervangen door de resultaten (IJzendorp, 1998, p.281). Gelet op de bevestigbaarheid zijn respondenten gevraagd uit verschillende politieke Senaatsfracties, waardoor een zo'n groot mogelijk deel van het politieke spectrum wordt ondervangen. Daarnaast is er gelet op het bereiken van saturatie. Er zijn interviews afgenomen totdat er geen nieuwe thema's meer aan bod kwamen in deze interviews. De attitudes richting deze thema's verschilt wel tussen respondenten, wat logisch is gelet op de aard van het onderzoek waarin respondenten uit verschillende politieke fracties deelnemen.

*Overdraagbaarheid* gaat in op hoeverre de resultaten toepasbaar zijn in andere contexten (Bakker & De Boer, p.39). Een bijkomstig risico van interviews is dat de antwoorden wellicht worden beïnvloed doordat de respondenten mij kennen als 'fractiemedewerker van de OPNL'. Deze dubbele rol als onderzoeker en collega stelt mij in staat om dit onderzoek uit te voeren, maar brengt tegelijk het risico dat de antwoorden anders zijn dan voor een andere onderzoeker. Dit risico is onvermijdelijk, maar kan worden ingeperkt door vooraf duidelijk te maken dat mijn rol primair die van onderzoeker is en niet die van collega. Hiertoe wordt bijvoorbeeld enkel het e-mail adres van de Universiteit Utrecht gebruikt en niet mijn werk emailadres. Vanwege dit risico is er bij het verzamelen van gegevens gebruik gemaakt van datatriangulatie: er zijn interviews afgenomen en er is een documentanalyse verricht. Het voordeel hiervan was dat de resultaten niet te verwijten zijn aan één beïnvloedende factor (Bowen, 2006, p.27). Beide dataverzameling-instrumenten waren namelijk onderhevig aan verschillende beïnvloedende factoren.

Tot slot is het van belang dat het onderzoek geloofwaardig is. *Geloofwaardigheid* gaat over de mate waarin de interpretatie van de onderzoeker overeenkomt met de die van de respondenten (Bakker & De Boer, p.91). Een mogelijke zwakte hierbij is dat de onderzoeker voor sommige respondenten ook een verre collega is. Daarom zijn er extra maatregelen genomen om de respondenten goed te informeren, oftewel via een 'briefing'. Voorafgaand aan het onderzoek ontvingen de respondenten een e-mail met informatie over het onderzoek en de uitleg dat het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de Universiteit Utrecht en niet de Eerste Kamer.

## 5. Resultaten

In deze sectie zullen de empirische bevindingen uit de interviews en de documentanalyse worden gepresenteerd. Om inzicht te krijgen in de beweegredenen die voor senatoren van belang zijn bij automatische besluitvorming zullen eerst de deelvragen opeenvolgend worden besproken. Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn de bevindingen opgedeeld in 24 onderwerpen (zie bijlage 7) en 6 thema's. Per deelvraag komen de relevante thema('s) en bijhorende onderwerpen aan bod (zie ook Tabel 4). De hoofdthema's kwamen in zowel de documentanalyse als de interviews terug, waardoor deze twee onderzoeksmethoden gelijktijdig kunnen worden besproken.

De resultatensectie is ingedeeld volgens de deelvragen en de bijbehorende relevante thema's. Voor de eerste deelvraag wordt het thema 'rechtsstaat' besproken, dat de kijk van senatoren op institutionele regels en normen voor de controle van automatisering door de Eerste Kamer omvat. De tweede deelvraag wordt beantwoord door het thema 'menselijke tussenkomst', waarbij senatoren overwegen hoe menselijke tussenkomst een rol speelt. Voor de derde deelvraag worden vier thema's behandeld. Het thema 'transparantie' bespreekt hoe senatoren grip hebben op de processtappen achter beslissingen. Het thema 'efficiëntie' behandelt de invloed van tijd- en middelenbesparing op hun afwegingen. Het derde thema, 'verantwoording', gaat over hoe uitvoeringsinstanties verantwoording afleggen aan de Eerste Kamer. Het laatste thema, 'politieke en bestuurlijke context', toont aan dat wetten niet in isolatie worden beoordeeld, maar ook het bestuurlijke en politieke klimaat worden meegewogen.

**Tabel 4***Overzicht thema 's en onderwerpen per deelvraag*

<b>Deelvraag</b>	<b>Thema('s)</b>	<b>Kenmerken</b>
I. Wat is de rol van de Eerste Kamer bij het toezien op verschillende vormen van automatisering?	Rechtsstaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rolverdeling</li> <li>- Toetsen Eerste Kamer</li> </ul>
II. Hoe en wanneer wordt menselijke tussenkomst door senatoren overwogen?	Menselijke tussenkomst	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taak</li> <li>- Specifieke omstandigheden</li> <li>- Controle</li> <li>- Morele afwegingen</li> </ul>
III. Welke argumenten gebruiken senatoren om automatisering van de besluitvorming te ondersteunen of juist tegen te houden?	<p>Transparantie</p> <p>Efficiëntie</p> <p>Verantwoording</p> <p>Politieke en bestuurlijke context</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Back box</li> <li>- Digitale ontsporing</li> <li>- Complexiteit</li> <li>- Capaciteit</li> <li>- Complexiteit</li> <li>- Fragmentatie</li> <li>- Vertaalslag</li> <li>- Verdeelde verantwoordelijkheid</li> <li>- Ketenvaantwoordelijkheid</li> <li>- Dataveiligheid</li> <li>- Uitvoeringsinstanties</li> <li>- Begrijpen</li> <li>- Discriminerende algoritmen</li> </ul>

## 5.1 Rolneming Eerste Kamer

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de Eerste Kamer wetten op het gebied van digitalisering controleert (deelvraag I), wordt allereerst het thema ‘Rechtsstaat’ besproken. Dit thema behelst de kijk van de senatoren op het geheel van institutionele regels en normen die van toepassing zijn op het controleren van vormen van automatisering door de Eerste Kamer.

Evenals in het tweede hoofdstuk aan bod kwam, is het voor respondenten van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen de rol en functie van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer. Respondenten gaven aan belang te hechten aan de ‘rolverdeling’ tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Deze onderscheidende rol van de Eerste Kamer die, zoals in paragraaf 2.1 besproken, ertoe dient om de wet te heroverwegen werd gereflecteerd in de antwoorden. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat het optreden van de Eerste Kamer past bij deze reflecterende rol (respondent 1, respondent 3 en respondent 7). De Eerste Kamer dient volgens hen op een andere manier op te treden dan de Tweede Kamer. Door niet mee te gaan in de waan van de dag of door veel te veel moties in te dienen zorgen de respondenten ervoor dat ze niet de indruk wekken dat ze de Tweede Kamer nabootsen.

*Want je kunt alleen maar voor of tegen een wet stemmen. Natuurlijk kunnen we eventueel een motie indienen of een toezegging binnenslepen, maar de Eerste Kamer heeft neemt geen directe rol in bij de totstandkoming van de wet.*

- respondent 3

In hoofdstuk twee zijn de verschillende bevoegdheden van de Eerste Kamer aan bod gekomen, zoals het recht om wetsvoorstellen te verwerpen maar niet om ze te amenderen. Verschillende respondenten geven aan dat deze bevoegdheden, bijvoorbeeld het verbod op amendement, invloed heeft op oordeelsvorming van de Kamerleden (respondent 1, respondent 3 en respondent 6). Zo zorgt het verbod op amendement ervoor dat Kamerleden de wet beschouwen in zijn geheel, in plaats van op specifieke onderdelen. Respondenten geven aan hierdoor niet de wet voor te stellen met enkele aanpassingen, maar voor te stellen hoe de wereld eruit zal komen te zien als deze wet verworpen wordt.

*En vervolgens moet je het doen met wat door de Tweede Kamer komt. Die speelruimte is zo klein dat je hooguit nog kan zeggen – wat in de kern ook is wat wij doen – we zijn het ermee eens als pakket of we zijn het er niet mee eens.*

- respondent 3

De respondenten geven aan hierbij te letten op de ‘toetsen van de Eerste Kamer’. Deze toetsen betreffen, zoals in hoofdstuk twee besproken, onder andere de rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid,

uitvoerbaarheid. Als het wel of niet aannemen van de wet weinig gevolgen heeft, kan dit volgens de respondenten een aanleiding zijn om de veronderstellen dat deze niet noodzakelijk is. Dit is bij automatische besluitvorming volgens de respondenten extra relevant omdat bestuurders snel geneigd zouden om deze te vernieuwen. Daarbij is het extra belangrijk om bij dit type wetgeving te letten op de rechtmatigheid. Respondent 10 ligt bijvoorbeeld toe dat het van belang is om naar Europese wetgeving te kijken, maar niet alleen om te toetsen of de wet wel hieraan voldoet.

*Dit geldt ook in negatieve zin, want waarom zou de regering een Richtlijn strenger interpreteren dat volgens deze Europese wetgeving noodzakelijk is? Dat moeten ze kunnen motiveren. – respondent 10*

Concluderend heeft de wijze waarop de respondenten kijken naar wetgeving op het gebied van digitalisering van de verzorgingsstaat te maken met de staatsrechtelijke inrichting, oftewel de rechtsstaat. De respondenten letten op de rolverdeling tussen de twee Kamers en controleren de wetgeving op een manier die zij passend vinden bij haar rol. Tot slot passen de respondenten de toetsen van de Eerste Kamer toe.

## **5.2 Menselijke tussenkomst**

De Eerste Kamer ziet toe op de keuze van beleidsmakers om af te wijken van menselijke interventie. In deze sectie wordt besproken in hoeverre senatoren de mogelijkheid van menselijke tussenkomst in acht nemen (deelvraag II). Hiertoe wordt het thema ‘menselijke tussenkomst’ besproken. Dit thema gaat over de manier waarop menselijke tussenkomst wordt overwogen door senatoren. De eerste afweging die hierin wordt gemaakt, is in hoeverre de ‘taak’ zich ontleend voor menselijke tussenkomst, aldus respondent 7. Met deze taak bedoelen respondenten een specifieke uitvoeringsopdracht van een bestuursorgaan waarbij overwogen wordt om deze uit te voeren aan de hand van automatische systemen. Uitvoering door ambtenaren is namelijk praktisch voor elke overheidstaak. Taken zoals het uitkeren van teruggaven ontleen zich heel goed voor systemen, maar eerder in het proces zouden mensen wel moeten interveniëren bij de keuze of iemand recht heeft op zo’n teruggave.

*En als er zaken zijn, soms is het zo dat deze helemaal niet in één hokje passen. Want je hebt soms gewoon taken die je helemaal niet kunt automatiseren. Dus je moet jezelf de vraag stellen: in hoeverre kun je zaken digitaliseren en automatiseren? - respondent 6*

Naast de taak die voorligt hangt de behoefte van menselijke tussenkomst voor verschillende respondenten af van de wijze waarop systemen worden toegepast door de overheid. Hierbij is het voor hen van belang dat deze toepassing zich ontleend voor systemen. Respondenten gaven aan dat specifieke toepassingen, zoals het maken van een belangenafweging, niet dooreen systeem kan worden uitgevoerd.

Systemen zijn namelijk volgens de respondenten niet geschikt voor het maken van afwegingen op basis van ‘specifieke omstandigheden’ in het geval.

Daarnaast speelt de mate van automatisering een rol. De mate van automatisering mag volgens respondent 9 niet verder gaan dan waar mensen ‘controle’ over houden. Digitalisering kan namelijk doorschieten in de zin dat zo veel besluitvormingsprocessen zijn geautomatiseerd dat mensen het overzicht verliezen. Wanneer dit gebeurt moet er dus worden ingegrepen door menselijke tussenkomst.

*In hoeverre mogen machines dingen verwerken en wanneer moet je dit bij mensen laten? Nou dan kijk je naar hoeverre je daar controle over kunt houden.* - respondent 9

Controle gaat volgens respondent 9 over de mate van inzichtelijkheid van de onderliggende stappen die hebben geleid tot het uiteindelijke oordeel over het systeem. Volgens de respondenten moeten mensen altijd grip houden op deze processtappen. Indien dit niet het geval is, moet er toch worden afgezien van de inzet van automatische systemen.

Tot slot zouden ‘morele afwegingen’ altijd door mensen gemaakt moeten worden (respondent 6). Deze morele afwegingen spelen in het bijzonder een grote rol binnen het sociaal domein omdat de keuzes die hier worden gemaakt over het algemeen ingrijpend zijn voor de burger. Wanneer een overheidsbesluit van invloed is op de rechtstoestand van de burger moet dit besluit altijd door mensen gemaakt worden (respondent 3). Daarom is het volgens meerdere respondenten belangrijk om uit te zoeken wie door de wet getroffen wordt.

*En voor digitalisering vind ik dat je niet alleen kijkt naar technische aspecten, maar vooral ook naar wie door de wet wordt geraakt. (..) Wie zitten er allemaal aan de andere kant van besluitvorming? Zijn dat burgers of georganiseerde burgers? Zijn zij kwetsbaar of wat dan ook?* - respondent 1

Al met al vinden respondenten de inzet van menselijke tussenkomst niet noodzakelijk, zolang er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo wordt er gekeken naar welke taak aan systemen wordt overgelaten, of de specifieke omstandigheden van de burger hierin worden meegenomen, of de besluitmakers nog wel controle houden over dit systeem en dat er geen morele afweging aan een systeem wordt overgelaten.



## 5.3 Overwegingen automatische besluitvorming

Dit onderzoek poogt inzicht te verschaffen over de beweegredenen van senatoren op het gebied van automatische besluitvorming binnen het sociaal domein. Vandaar dat in deze sectie argumenten voor en tegen automatische besluitvorming worden besproken die voor senatoren van belang zijn (deelvraag III). Deze argumenten zijn onderverdeeld in de thema's 'transparantie', 'efficiëntie', 'verantwoording' en 'Bestuurlijke- en politieke context' en komen in de opeenvolgende secties aan bod.

### 5.3.1 Transparantie

Het eerste thema 'transparantie' gaat over de mate waarin senatoren inzicht hebben over de onderliggende processtappen die ten grondslag liggen aan het uiteindelijke besluit. In meer dan de helft van de interviews en deskundigenbijeenkomsten werd dit punt aangehaald. De term 'black box' werd meerdere malen gebruikt om te illustreren dat voor beleidsmakers en Kamerleden een automatisch systeem vaak wordt gezien als *een zwarte doos waar je iets instopt en waar vervolgens weer wat uitkomt* (document 1). Ze vonden het lastig om inzicht te krijgen in welke tussenconclusies getrokken worden door de systemen om tot een uiteindelijk oordeel te komen. De respondenten vragen tijdens de interviews en deskundigenbijeenkomsten aandacht voor dit gebrek aan transparantie bij veel automatische systemen.

*Eerlijk gezegd denk ik ook dat er een kloof is. Aan de ene kant wordt er steeds meer data verzameld over burgers, over u en mij. Tegelijkertijd weten wij steeds minder wat er met deze data gebeurt. Het proces van algoritmische besluitvorming is steeds meer een black box.* - document 3

Het gevaar van deze black box is volgens sommige respondenten dat senatoren zich hier vaak niet bewust van zijn (respondent 2, respondent 3 en respondent 6). Soms staat namelijk in de wet dat het uiteindelijke besluit wordt genomen door de ambtenaar, maar is de informatie waarop dit besluit is gebaseerd ook een black box. Senatoren weten *bijvoorbeeld niet of de selectie van relevante informatie uit de bulkdata (...) ook op een objectieve wijze door systemen is gebeurd* (respondent 2). Volgens een aantal respondenten kan het gebrek aan inzicht in wat er gebeurt binnen deze black box 'digitale ontsporing' tot gevolg hebben. Het stadium van digitale ontsporing is bereikt wanneer het gebrek aan toezicht over het automatische besluitvormingsproces zodanig uit de hand is gelopen dat deze niet meer door mensen kan worden bijgestuurd.

*Door het gebrek aan menselijke interpretatie en daarmee ook de mogelijkheden om tijdig te corrigeren wordt het opsporen van risico's en schade erg ingewikkeld of zelfs onmogelijk.*

- document 6

Volgens de respondenten is digitale ontsparing onwenselijk omdat onder deze beslissingen binnen het sociaal domein de grondrechten van burgers worden aangetast (document 6). Waar de verschillende respondenten het echter niet over eens zijn, is wanneer deze problematische toestand is bereikt. Volgens sommige respondenten is het namelijk onredelijk om te verwachten dat beleidsmakers het automatische systeem volledig begrijpen, aangezien zelfs techneuten die het systeem hebben opgezet hier niet altijd toe in staat zijn (respondent 5).

*Soms zijn zelfs de techneuten die een algoritme ontworpen hebben verbaasd over hoe het systeem werkt en begrijpen ze het niet helemaal. Vanuit rechtsstatelijkheid zou je dan moeten zeggen: als zoiets voordoet, dan mag zo 'n algoritme niet voor besluitvorming gebruikt worden.* – document 3

Senatoren moeten volgens deze respondenten niet proberen om het hele algoritme tot in de puntjes te begrijpen. Wanneer namelijk *klein onderdeel van de wet dichtgetimmerd hoeft worden met specifieke wetgeving* zou de overheid nooit meer alle technologische ontwikkelingen kunnen bijhouden (respondent 10). In plaats van proberen het systemen te beheersen, moeten senatoren volgens deze respondenten proberen deze systemen te blijven reguleren. Een zekere mate van controle wordt op deze manier opgeofferd voor wendbaarheid en vooruitgang.

*En die onzekerheid, daar nemen wij verantwoordelijkheid voor, daar hoeft je ook niet bang voor te zijn. Je moet deze wel zo goed mogelijk reguleren en dat is een uitdaging moet ik zeggen.*

- respondent 10

De meeste respondenten zijn het hier echter niet mee eens en streven naar het openbreken van deze black box om inzicht te krijgen in hoe zo 'n automatisch besluit tot stand komt. Senatoren zouden hier meer zicht op moeten hebben omdat de Eerste Kamer medeverantwoordelijk is voor de wetgevingskwaliteit. Volgens respondent 5 is het waarborgen van de wetgevingskwaliteit extra van belang bij automatische besluitvorming. De 'complexiteit' van wetgeving wordt namelijk gereflecteerd in de uitvoeringspraktijk. Wanneer de wet niet te volgen is, geldt dit ook voor het beleid. Ingewikkelde wetgeving met veel uitzonderingssituaties vereisen namelijk ook een ingewikkeld systeem met veel beslisregels en beleidsopties. Het is volgens respondent 5 niet mogelijk om een ingewikkelde wet met veel opties in de uitvoerig te vereenvoudigen.

*Wij kunnen vragen wat we willen en denken dat uiteindelijk de technologie het uiteindelijk wel oplost, maar dat blijkt gewoon niet zo te zijn. Hoe slim technologie ook is, de complexiteit die wij er aan de voorkant instoppen komt er aan de achterkant gewoon weer uit.* - respondent 5

Automatische systemen werken op zo'n manier dat kleine weeffouten de uitkomst drastische kunnen veranderen (respondent 9). Om deze weeffouten te ontdekken is dus transparantie vereist. Vereenvoudiging van wetgeving zou volgens de respondenten beleidsmakers in staat stellen om in te zien hoe het algoritme tot stand is gekomen, en dus de mate van transparantie te verhogen. Doordat wetten momenteel te ingewikkeld zijn, moeten er ook veel uitzonderingsmogelijkheden beschikbaar worden gesteld in de uitvoering. Ingewikkelde wetten zorgen hierdoor voor minder transparantie dan generieke regels wanneer deze worden uitgevoerd door automatische systemen.

Concluderend kan mate van transparantie dus worden uitgelegd als de mate waarin beleidsmakers bij automatische uitvoering grip blijven houden op het uitvoeringsproces. Als dit niet het geval is, wordt er veelal door de respondenten gerefereerd naar een black box om te illustreren dat beleidsmakers geen zicht hebben over waarop het besluit is gebaseerd. Dit fenomeen kan dan weer digitale ontsparing tot gevolg hebben waarin het gebrek aan toezicht zodanig uit de hand is gelopen dat deze niet meer door mensen kan worden bijgestuurd. Senatoren kunnen deze trend volgens de respondenten tegengaan door complexe wetgeving tegen te houden.

### **5.3.2 Efficiëntie**

In dit tweede thema, namelijk 'efficiëntie', wordt besproken in hoeverre het besparen van tijd en middelen invloed heeft op de afweging die senatoren maken. Automatische systemen zijn namelijk vaak *veel sneller, efficiënter en goedkoper dan een mens* (document 6). Dit is een aantrekkelijke eigenschap voor respondenten die zich bewust zijn over de beperkte 'capaciteit' van uitvoeringsinstanties. Organisaties kampen namelijk vaak met een gebrek aan uitvoeringskracht waardoor ze bijvoorbeeld niet genoeg ambtenaren hebben om de wet uit te voeren, met als gevolg dat deze wet vervolgens helemaal niet wordt uitgevoerd (respondent 5). Meerdere respondenten nemen daarom de capaciteit van uitvoeringsorganisaties in acht bij het controleren van automatische besluitvorming.

*Er wordt niet geluisterd naar de uitvoeringsinstanties. Daarom zijn er zoveel voorbeelden van waar het misgegaan is met gegevens die automatisch verwerkt worden. Als daar niet terughoudend mee om wordt gegaan omdat organisaties niet genoeg capaciteit hebben, niet genoeg mensen en kennis om de wet uit te voeren, gaat het mis.*

*- respondent 4*

Een aantal respondenten benadrukken dat complexe wetgeving, met veel specifieke regels die van toepassing zijn in bepaalde gevallen, veel capaciteit vereisen van de uitvoeringsinstanties. Complexe wetten nemen dus, naast dat ze een negatief effect hebben op transparantie, ook veel capaciteit van de uitvoeringsinstantie in beslag. Complexe wetten vereisen namelijk ook meer beleidsopties, waardoor er meer capaciteit binnen de instanties beschikbaar moet worden gesteld om de wet uit te voeren.

Automatische systemen vragen minder capaciteit van uitvoeringsinstanties waardoor deze zich beter ontleend voor dit type wetgeving, aldus respondenten 2 en 4.

*Het zou nagenoeg onmogelijk zijn geweest om jaarlijks 9 miljoen inkomensafhankelijke toeslagen te verwerken zonder de inzet van automatische systemen. Ik wil maar zeggen dat de keuzeruimte van de politiek wordt bepaald door de capaciteit van de uitvoeringsinstanties zoals die is. - document 3*

Complexe wetgeving zou vereenvoudigd moeten worden om menselijke tussenkomst te realiseren (document 1, respondent 6 en respondent 9). Senatoren kijken namelijk alleen naar wat wordt geregeld in de wet, maar *hier schuilt een verborgen wereld achter wanneer het gaat om systemen* (respondent 2). De complexiteit en de vele processtappen en beslisregels die hiermee gepaard gaan moeten drastisch worden teruggedraaid voordat besluiten kunnen worden uitgevoerd door mensen. Eenvoudigere wetgeving laat meer discretionaire ruimte voor de ambtenaar om een belangenafweging te maken (document 6). Daarentegen wordt er volgens respondent 1 te vaak gekozen voor een hardheidsclausule (zie ook figuur 2).

*Die hardheidsclausule is eigenlijk een soort achtervang. Die zou je niet moeten gebruiken voor je reguliere kader. Maar als je niet zo veel ruimte hebt ingebouwd, dan heb je zeker een hardheidsclausule nodig. - respondent 1*

Efficiëntie van overheidsbeleid heeft daarnaast te maken met de mate van ‘fragmentatie’ van het uitvoeringssysteem. Uitvoeringsinstanties hebben vaak meerdere overheidstaken toegediend gekregen, waarvoor ze elk verschillende automatische systemen hanteren. Door steeds weer gebruik te maken van een nieuw systeem wordt de uitvoering gefragmenteerd. Er lopen namelijk meerdere systemen langs elkaar heen doordat ze niet geïntegreerd kunnen worden. Dit is volgens respondent 5 erg inefficiënt doordat deze verschillende systemen vaak dezelfde berekening maken.

*Doordat deze systemen niet aan elkaar te koppelen zijn kunnen ze weinig informatie uitwisselen. Als je dan iets wilt veranderen of iets nieuws wilt toevoegen moet je telkens weer een nieuw systeem opzetten. - respondent 5*

Fragmentatie ontmoedigd de meeste respondenten om automatische systemen in te zetten. Beleidsmakers zouden namelijk volgens hen eerst moeten nagaan of het wel nodig is om weer een nieuw systeem in te richten of dat het huidige stelsel, dan al niet uitgevoerd door ambtenaren, voldoende handvaten biedt. Een minderheid van de respondenten ziet fragmentatie als onvermijdelijk. Uitvoeringsinstanties horen nou eenmaal verschillende algoritmen soortgelijke berekeningen te laten maken doordat elk systeem wordt toegepast in haar eigen specifieke context. Het kan dus weliswaar

voordoen dat verschillende systemen binnen een uitvoeringsinstantie dezelfde berekening maken, of zelfs verschillende systemen van verschillende uitvoeringsinstanties dezelfde berekening maken. Dit is volgens enkele respondenten geen inefficiëntie doordat de gegevens worden geïnterpreteerd in de context van hun organisatie.

*Afnemers importeren gegevens met allerlei eisen van wetgeving die binnen hun domein van toepassing is naar een ander domein. Dat is wat gegevensuitwisseling nu is: het delegeren van waarnemingen van een organisatie naar een ander domein, met een ander doel en een andere wetgeving. Ik noem dat ook wel rechtsbesmetting door ICT.* - respondent 8

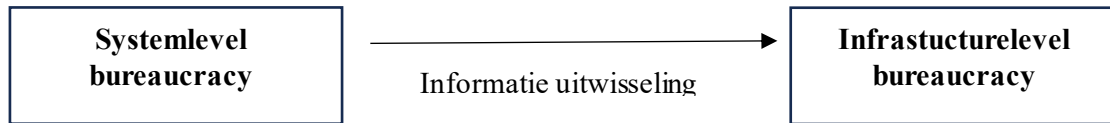
Het integreren van systemen, en de hiervoor beschreven risico van rechtsbesmetting die daarbij gepaard gaat, zorgt ervoor dat registraties van individuele instanties een ook een rol bij de uitvoering van andere instanties. Besluiten zijn namelijk gebaseerd op systemen die door verschillende uitvoeringsorganisaties in verschillende contexten worden toegepast. Waar de ene uitvoeringsinstantie strengere regels heeft over persoonsgegevens worden deze omzeild door gegevensuitwisseling met de andere instantie die minder strenge regels hanteert.

Al met al speelt efficiëntie een grote rol bij de keuze voor automatische systemen doordat uitvoeringsinstanties beperkte capaciteit hebben. Daar komt nog bij dat complexe wetgeving bijdraagt aan dit gebrek aan capaciteit doordat deze meer uitvoeringskracht in beslag neemt. Tot slot zijn de automatische systemen die bij de overheidsinstanties liggen dermate gefragmenteerd dat uitvoeringsinstanties meerdere algoritmen bijhouden voor soortgelijke taken. Deze fragmentatie is een negatieve stimulans voor de inzet van automatische systemen doordat het inefficiënt beleid veroorzaakt.

### **5.3.3 Verantwoording**

Het derde thema dat wordt besproken is 'verantwoording'. Uitvoeringsinstanties die gebruik maken van systemen moeten namelijk (indirect) verantwoording afleggen aan de Eerste Kamer. Op deze manier kunnen senatoren namelijk hun controlerende taak uitvoeren. Respondenten beschrijven een transitie binnen de werkwijze van automatische besluitvorming die veel overeenkomt met de overgang van systemlevel bureaucracy naar infrastructurelevel bureaucracy (besproken in paragraaf 3.1.5). Zo gaat wetgeving die tegenwoordig door de Eerste Kamer wordt behandeld vaak niet meer over de beheer van een automatisch systeem binnen één overheidsinstantie, maar een heel netwerk aan instanties (respondent 10). Een voorbeeld die meerdere malen werd aangehaald (respondent 4, respondent 5 en respondent 3) was de 'Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden'. Dit wetsvoorstel werd rond dezelfde tijd als de interviews behandeld en betrof een juridische grondslag om persoonsgegevens systematische te delen tussen verschillende (overheid)instanties. Dit is een voorbeeld van een automatisch systeem dat niet wordt ingezet binnen een instantie, maar een eigen netwerk vormt doordat

deze gekoppeld is met heel veel instanties. Hierdoor wordt onderling informatie uitgewisseld (zie figuur 1).



*Figuur 1: Informatie-uitwisseling bij Infrastructurelevel bureaucracy, gebaseerd op de theorieën over systemlevel bureaucracy (Bovens & Zourdis, 2002) en infrastructurelevel bureaucracy (Peeters & Widlak, 2023)*

De automatische systemen bij Infrastructurelevel bureaucracy zijn meer gefragmenteerd dan bij Systemlevel bureaucracy. Met fragmentatie wordt bedoeld dat systemen zijn verdeeld over verschillende instanties. Dit is anders dan bij systemlevel bureaucracy, waar een systeem is bedield bij één instantie (zie figuur 2). Dit gefragmenteerde systeem dat gekoppeld is aan verschillende uitvoeringsinstanties wordt vaak opgesteld door de externe partij (respondent 5). Dit systeem is namelijk vaak zo groot en complex dat overheidsinstanties zelf niet over de expertise beschikken om deze systemen zelf in elkaar te zetten, aldus respondent 5.

*ICT-consultancybedrijven bouwen dan die systemen en die moeten dan een wet die is aangenomen vertalen naar een soort script die voor dat programma een ICT-systeem heet. – respondent 5*

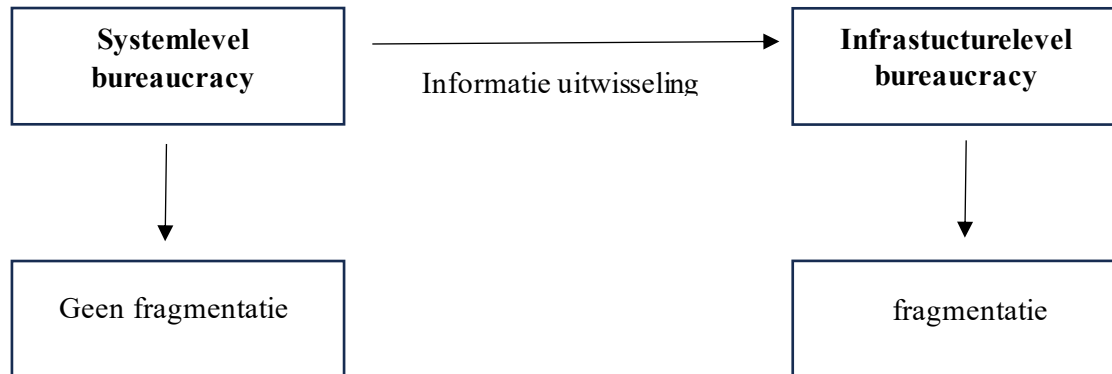
Uitbesteding heeft volgens de respondenten twee grote nadelen. Allereerst wordt de ‘vertaalslag’ van de wet naar de concrete uitwerking in feiten gemaakt door de techneuten van de externe partij, en niet de juristen van de Rijksoverheid. Veel respondenten zien dit als problematisch omdat deze vertaalslag van open normen naar specifieke *als, dan- situaties* een grote invloed heeft op de uiteindelijke werking van de wet (respondent 5, respondent 6, respondent 9 en respondent 10).

*Wij zouden dus ook in die techniek moeten duiken om inzicht te krijgen die open normen eigenlijk vertaald naar concrete als-dan-situaties.*

*- respondent 2*

Het tweede nadeel van uitbesteding is de overheidsinstantie zelf geringe kennis beschikken over de werking en de totstandkoming van het algoritme. Hierdoor hebben bewindspersonen weinig grip op hoe het algoritme eventueel moet worden aangepast en welke precieze beslisregels deze bevat. Bij vragen vanuit de Eerste Kamer over het algoritme moeten deze bewindspersonen weer terug naar de externe partij. Dit maakt het moeilijk om bewindspersonen verantwoordelijk te stellen voor de beslisregels van het algoritme, aangezien zij er zelf vaak niet mee bekend zijn.

*Daarom zou je eigenlijk toe moeten naar een soort van tekenansprakelijkheid. Dat niemand zich kan verschuilen achter het feit dat iemand anders in de keten iets gedaan heeft - respondent 4*



*Figuur 2: Infrastructurelevel bureaucracy veroorzaakt fragmentatie, gebaseerd op de theorieën over systemlevel bureaucracy (Bovens & Zourdis, 2002) en infrastructurelevel bureaucracy (Peeters & Widlak, 2023)*

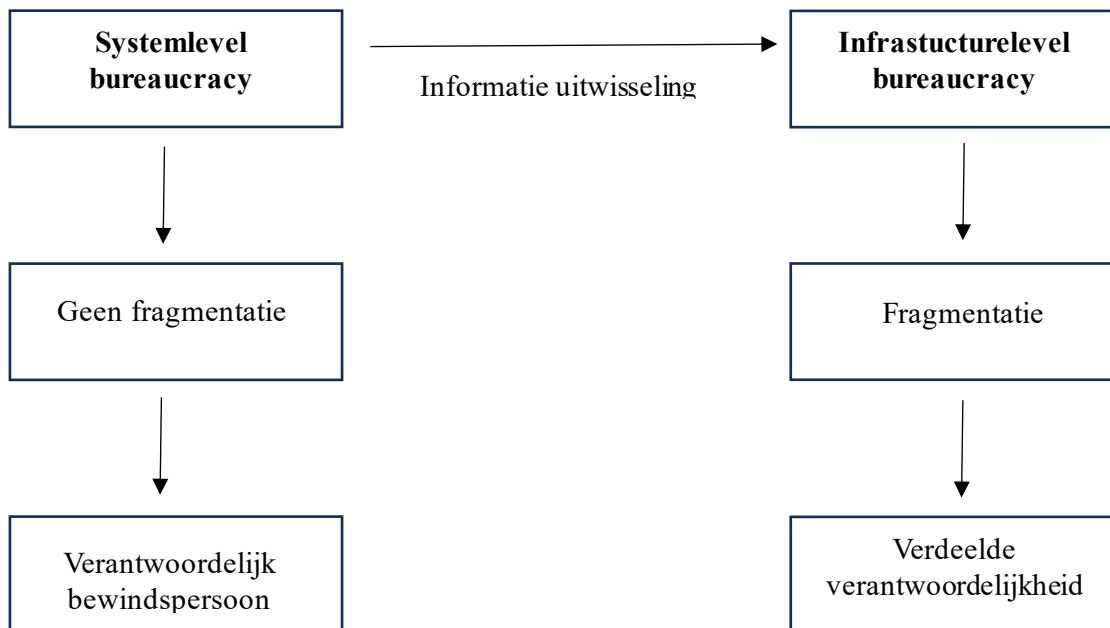
Fragmentatie zorgt bij de respondenten voor een gevoel is van ‘verdeelde verantwoordelijkheid’. Dit wil zeggen dat niet één bewindspersoon verantwoordelijk kan worden gehouden, doordat meerdere instanties een rol hebben bij de uitvoering van een overheidstaak (zie het verdeelde verantwoordelijkheidsmodel). Door de informatie-uitwisseling en uitbesteding bezit de bewindspersoon namelijk vaak niet aan voldoende informatie om vragen over de precieze werking van het systeem te kunnen beantwoorden. Meerdere respondenten geven aan dat Kamervragen over de achterliggende gegevens waarop een automatisch besluit is gebaseerd vaak niet achterhaald kunnen worden.

*Want als iedereen erover gaat, dan gaat niemand er meer over. Het gevoel van verantwoordelijkheid neemt af wanneer meerdere mensen erover gaan. Dat is gewoon een wetmatigheid, ook in het bestuur en ook in beleid. Als meer organisaties erover gaan, dan neemt de mate waarin verantwoordelijkheid gevoeld wordt af.* - respondent 4

Respondent 4 is van mening dat, om af te zien van de verdeelde verantwoordelijkheid, de overheid moet werken naar een ‘ketenverantwoordelijkheid’ toe. Dit zou betekenen dat overheidsinstanties verantwoordelijkheid krijgen voor de taak die bij hen is belegd, ook wanneer zij hiervoor informatie uitwisselen met andere instanties of het algoritme laten opstellen door een private partij.

## Het verdeelde verantwoordelijkheidsmodel

*Gebaseerd op de theorieën over systemlevel bureaucracy (Bovens & Zourdis, 2002) en infrastructurelevel bureaucracy (Peeters & Widlak, 2023)*



*Figuur 3: Gefragmenteerde automatische systemen veroorzaakt verdeelde verantwoordelijkheid*

Uitvoeringsinstanties zouden volgens een aantal respondenten tevens verantwoording moeten afleggen over de 'dataveiligheid' van het gevoerde beleid. Zo zou er niet meer gegevens van inwoners moeten worden verzameld dan noodzakelijk is voor het uitvoeren van beleid. Naar mate er meer gegevens worden verzameld, neemt het risico dat deze gegevens worden gelekt namelijk ook toe (respondent 8). Ook vinden meerdere respondenten dat de overheid enkel gegevens zou mogen verzamelen als deze gegevens strikt noodzakelijk zijn voor de uitvoering van beleid (respondent 7).

*Uitvoeringsinstanties willen graag bulkdata verzamelen, dus die zijn langsgelopen en hebben verteld waarom het belangrijk is dat die bulkdata worden verzameld. (...) Maar hoe meer bulkdata we verzamelen, hoe verleidelijker het wordt om deze te gebruiken. We moeten dus kijken naar hoe we voorkomen dat we enorme datahonger hebben, dat we steeds meer willen weten. – respondent 2*

Uitvoeringsinstanties willen graag grote hoeveelheden aan gegevens verzamelen om de automatische besluitvorming te verbeteren. Hoe groter de datapool, hoe kleiner de kans namelijk is dat het automatische systeem een fout maakt. Respondenten geven aan dat ze controleren of het ophalen van persoonsgegevens door de instanties wel rechtmatig gebeurt. Uitvoeringsinstanties mogen namelijk niet onbegrensd data verzamelen maar moeten hiervoor verantwoording moeten afleggen (respondent 3). Deze taak wordt volgens de respondenten echter steeds ingewikkelder doordat, door de ontwikkeling van nieuwe automatische systemen, ook nieuwe motieven zijn om data te verzamelen. Zo geven



uitvoeringsinstanties tegenwoordig vaak aan dat ze de gegevens gebruiken voor *onderzoekdoeleinden*, iets waarover de respondenten verschillen of dit argument aan het noodzakelijkvereiste voldoet.

Een andere reden om hiervoor te waken, is dat het verzamelen van grote hoeveelheden aan data ook weer automatisch leidt tot een toename in automatische besluitvorming. Doordat gegevens gekwantificeerd worden ontlenen ze zich alleen nog maar voor automatische verwerking, in plaats van verwerking van mensen (document 3). Wanneer gegevens worden verzameld is het namelijk wel verleidelijk voor uitvoeringsinstanties om deze te gebruiken (respondent 2). Bij het bewaken van grote hoeveelheden aan persoonsgegevens komen echter ook grote verantwoordelijkheden om deze zorgvuldig te bewaren. Het is hierbij echter te vraag of uitvoeringsinstanties hier in de toekomst toe in staat zullen zijn (respondent 9). Beleidsmakers zouden dus volgens deze respondenten moeten nagaan of deze *bulkdataverzameling* wel noodzakelijk is.

Een voor of tegenargument bij het gebruik van automatische systemen is dus of bewindspersonen hier wel of niet verantwoordelijk voor kan worden gesteld. De verdeelde verantwoordelijkheid is voor veel respondenten een duidelijk tegenargument. Deze verdeelde verantwoordelijkheid wordt, zoals in het verdeelde verantwoordelijkheidsmodel weergegeven is, veroorzaakt door de onderlinge uitwisseling van informatie en fragmentatie van automatische systemen. Het uitbesteden van het opstellen van zo'n algoritme zorgt er namelijk voor dat de vertaalslag niet plaats vindt bij de overheidsinstanties, dat een externe partij het script heeft opgesteld. Ten behoeven van de verantwoordelijkheid zou het volgens een respondent wenselijk zijn om een ketenverantwoordelijkheid te realiseren waarin de overheidsinstantie ook verantwoordelijkheid draagt voor de externe partij die de opdracht heeft uitgevoerd.

#### **5.3.4 Bestuurlijke en politieke context**

Het laatste thema dat wordt besproken is de 'bestuurlijke en politieke context' waarin de wetgeving wordt beoordeeld. Dit thema was voor de respondenten van belang omdat wetten volgens hen niet beoordeeld moeten worden in isolement, maar het bestuurlijke en politieke klimaat hierin meegewogen moet worden. Om rekening te houden met dit klimaat wordt door meer dan de helft van de respondenten gekeken naar de 'uitvoeringsinstanties'. Deze respondenten benoemen het UWV (respondent 7, respondent 10 en document 2), de SVB (respondent 7 en respondent 10) en de Belastingdienst (respondent 1, respondent 8 en respondent 10) als uitvoerende organisaties die een grote rol spelen in de implementatie van wetgeving binnen het sociaal domein.

Uitvoeringsorganisaties hebben de bevoegdheid van het *inkleuren van open normen tot concrete beslisregels* (document 6). Het is dus pas bij deze organisatie dat de *wetgeving gestalte krijgt* (respondent 8). Met deze vertaalslag komt ook een grote verantwoordelijkheid, iets waar de Eerste Kamer volgens deze respondenten nauwlettend op moet toezien.

*Dan moet je in je beleidsregels ook heel duidelijk hebben staan: zo gaan wij als bestuursorgaan die wet invullen. Je moet ook weer kunnen verantwoorden dat dat op die manier in je beslisregels terecht is gekomen.* - document 6

Meerdere respondenten geven aan dat het lastig is om uitvoeringsinstanties te controleren, doordat er een zekere afstand is tussen hen en deze instanties. De Eerste Kamer monitort de uitvoering doordat de minister hierover rapporteert, maar twijfels bestaan over in hoeverre deze rapportages allesomvattend zijn.

*Vaak komt er dan een brief over de stand van zaken, maar ik vind het dan best wel lastig om aan die brief alleen al te achterhalen of het nou een succes is in de uitwerking. Want dan wordt het allemaal zo neergezet tot het allemaal helemaal goed lijkt te gaan, en dan kom je zo te sprake bij die organisatie en dan lijkt het helemaal niet goed. En de vraag is dan ook: wie schrijft die evaluatie?* - respondent 7

Niet elke respondent is van mening dat de Eerste Kamer meer controle moet uitoefenen op de uitvoeringsinstanties. Volgens respondent 7 is het juist van belang om de balans te vinden tussen de *touwtjes in handen houden* aan de hand van monitoring en evaluaties vanuit de Eerste Kamer, en organisaties de ruimte geven om problemen zelf op te lossen. Wanneer organisaties de ruimte krijgen om aan de voorkant problemen op te lossen, zou dit een groot deel van de problemen oplossen.

*Moet je nadenken over welke ruimte je organisaties aan de voorkant geeft om eventuele problemen op te lossen. Want daar hebben wij (...) evaluaties die wetgeving monitoren en met deskundigen die erbij zitten. Maar soms wil je ook enigszins vrijheid in de wetgeving.* - respondent 3

Het verlangen van de meeste respondenten om uitvoeringsorganisaties nauwlettend in de gaten te houden komt van de wens om het besluitvormingsproces beter te 'begrijpen'. Doordat senatoren meestal zelf geen experts zijn op het gebied van algoritmen, maken ze gebruik van adviesorganen (document 5, respondent 7 en respondent 9), deskundigenbijeenkomsten (respondent 1), griffiemedewerkers (respondent 9), specialisten binnen de fractie (respondent 10) en specialisten binnen andere fracties (respondent 2) om meer grip te krijgen op de wetgeving. Deze kenniskanalen zouden volgens de respondenten uitgebreid moeten worden om de Kamerleden beter te informeren over de voordelen en risico's van de inzet van algoritmen.

*Als je dan kijkt naar hoe groot de Autoriteit Persoonsgegevens is en wat hun taak is dan denk ik dat ze best goed werk doen. Maar dat is wel een uitdaging, gezien hoe klein ze zijn en hoe groot de opdracht is die ze hebben gekregen.* - respondent 7

Een ander element van bestuurlijke en politieke context die veel invloed heeft op de manier waarop de respondenten automatische besluitvorming beoordelen zijn de recente gebeurtenissen waarin dit type besluitvorming negatief in het nieuws kwam. Respondenten noemen de SyRI-uitspraak (document 1 en document 2), de toelagenaffaire (respondent 1 en document 6) en het lopende onderzoek naar DUO (respondent 7). In deze gevallen heeft de inzet van systemen geleid tot onbedoelde profilering van burgers waardoor burgers met een niet-westerse migratieachtergrond relatief zwaarder werden getroffen.

*Ik merk dat deze hele discussie omtrent de toelagenaffaire toch een beetje een olifant in de Kamer is, want wat kunnen we daarvan leren?* - document 6

Dat een aantal jaar later wederom in het nieuws kwam dat de overheid ‘discriminerende algoritmen’ gebruikt, dit maal bij de uitvoeringsinstantie DUO, laat volgens respondent 7 zien dat de overheid nog niet heeft geleerd van de toelagenaffaire. Welke lessen de overheid nog moet leren verschillen de respondenten van mening over. Volgens een aantal respondenten zijn deze schandalen te verwijten aan de wijze waarop automatische systemen totstandkomen.

*Of bij DUO, daar was van te voren heel goed nagedacht over hoe ze onder die groep studenten op een objectieve manier een steekproef gingen trekken. En toen dachten ze, we gaan uitwonende studenten controleren, en we vinden het heel verdacht als je dicht bij je familie woont, want dan woon je misschien stiekem nog gewoon bij je oom of tante. (...) Maar wat uiteindelijk bleek was dat je dan vooral bij mensen van een andere culturele achtergrond terecht kwam waar het heel normaal is om dicht bij je familie te blijven wonen.* - respondent 2

Het anonimiseren en objectiveren van de indicatoren waaraan de data wordt gecontroleerd is dus volgens een aantal respondenten niet voldoende. Systemen zijn namelijk slim genoeg om zelfstandig de nationaliteit te achterhalen (respondent 6 en document 5), en zolang algoritmen komen tot stand vanuit een westers perspectief zullen discriminerende indicatoren over het hoofd worden gezien (respondent 2 en respondent 9).

Waar respondenten het eens zijn over de onwenselijkheid van onevenredige benadeling door systemen, verschillen de meningen over de wijze waarop instanties moeten controleren op fraudeurs. Enkele respondenten hebben een voorkeur voor systemen die controleren op basis van persoonskenmerken omdat de effectiviteit hiermee vergroot wordt.

*Kijk, als je controleert, dan heb je als uitvoeringsinstantie beperkte capaciteit. Stel je mag dan niet selecteren op gevallen met een hoog risico dan gaat je pakkans ook naar beneden.* – respondent 8

De meeste respondenten waren echter van mening dat deze effectiviteit minder zwaar weegt dan het uitsluiten van discriminerende systemen. Deze respondenten suggereren daarom dat uitvoeringsinstanties willekeurige steekproeven toepassen (respondent 3).

Al met al heeft de politieke context, zoals politieke gebeurtenissen als de toeslagenaffaire en de Bulgarenfraude invloed op hoe de respondenten tegen automatische besluitvorming aankijken. Ook de bestuurlijke context heeft hierin een belangrijke rol doordat senatoren bij de beoordeling van de wet rekening moeten houden met de capaciteit van de uitvoeringsinstanties.

## 6. Discussie

Vanwege een gebrek aan onderzoek dat de recente manifestaties op gebied van digitalisering binnen het sociaal domein meeneemt, had dit onderzoek als doel om de overwegingen van senatoren bij automatische besluitvorming boven water te krijgen. De onderzoeksvraag hoort is: *Welke overwegingen zijn voor senatoren van belang bij het toezien op automatische besluitvorming binnen het sociaal domein?* Deze zoektocht is uitgevoerd door middel van interviews en een documentanalyse. Tijdens deze dataverzameling is allereerst gekeken naar de manier waarop senatoren toezien op dit type wetgeving (deelvraag I). Uit dit onderzoek komt naar voren dat zij veel waarden hechten aan de wijze waarop de controletaak van de Eerste Kamer wordt uitgevoerd. Deze wijze moet aansluiten op de rolverdeling tussen de Eerste en de Tweede Kamer. De constatering van Schutgens en Riezebos dat in de Eerste Kamer waarde wordt gehecht aan haar onderscheidende, heroverwegende rol, is hierin terug te zien (2021, p. 263). Ook kijken senatoren vooral naar de consequenties van de wetgeving op de lange termijn of in de praktijk, in plaats van dat ze de wet proberen te verbeteren op één specifiek onderdeel. Dit heeft te maken met het eerder besproken verbod op amendement van de Eerste Kamer (Geertjes, 2021, p.281). Deze resultaten zijn dus niet onverwachts, maar wordt bevestigd door de literatuur.

De tweede deelvraag ging over in hoeverre senatoren het verdwijnen van de ambtenaar, oftewel menselijke tussenkomst, in acht nemen. Het antwoord hangt af van het onderhavige wetsvoorstel. Vooral bij wetsvoorstellen met specifieke toepassingen, waarvoor bijvoorbeeld een belangenafweging moet worden gemaakt door de uitvoeringsinstantie, wordt menselijke tussenkomst overwogen. Belangenafwegingen vragen namelijk om een oordeel op basis van de specifieke omstandigheden in het geval, iets waar automatische systemen minder geschikt voor zijn. In het verlengde hiervan kiezen senatoren voor menselijke tussenkomst wanneer er een morele afweging wordt gemaakt. Senatoren vinden namelijk dat zij de rechten van burgers moeten beschermen, en burgers komen niet tot hun recht als bestuursorganen ingrijpende besluiten aan systemen overlaten. Dit resultaat wordt bevestigd in de literatuur waarin door Busch en Hendriksen wordt onderschreven dat systemen alleen geschikt zijn voor de uitvoering wanneer er geen sprake is van open normen, maar van specifieke beslisregels (2018, p.14). Bij het toepassen van open normen wordt deze beoordelingsruimte namelijk aan automatische systemen overgelaten, iets waar deze systemen de niet de unieke expertise en vaardigheden voor hebben (Lipsky, 2010, p.161).

De belangrijkste argumenten voor of tegen automatische besluitvorming die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen zijn transparantie, efficiëntie, verantwoording en bestuurlijke- en politieke context (deelvraag III). Deze factoren komen deels overeen met de sensibiliserende concepten, afgezien van het sensibiliserende concept ‘gemakzucht’ dat niet naar voren kwam in de resultaten. Dit concept ging over de verleidelijkheid van automatische systemen omdat deze makkelijker inzetbaar zijn voor

routinematige taken (Richard et al., 2009 ; Buffat, 2015, p.155-156). Vermoedelijk is dit concept niet teruggekomen doordat de respondenten met name letten op ingrijpende overheidsbesluiten in plaats van routinematige taken. Ook het concept ‘informatie kwaliteit’ is in zeer geringe mate terug gekomen in de resultaten. Dit concept ging over het beheer van de informatiestromen en welke informatie hierin wordt opgekomen en welke informatie achterwege blijft door de inzet van automatische systemen (Gillingham, 2015). Zo kwam het onderscheid in het vermogen om informele informatie, zoals de non-verbale houding of de onderliggende onderbouwing, op te vangen niet terug in de resultaten (Buffat, 2015, p. 6). Vermoedelijk omdat de senatoren zich meer zorgen maakten over of systemen niet te veel informatie verwerken (de eerder besproken ‘bulkdataverzameling’) dan dat ze zich zorgen maakten over de informatie die de systemen zouden missen.

Senatoren worden volgens de bevindingen ontmoedigd door het gebrek aan *transparantie* van automatische besluitvorming. Zij moeten namelijk controleren of de onderliggende motivering voor de genomen besluiten deugd. Wanneer senatoren geen informatie kunnen krijgen over de redenering die hieraan ten grondslag ligt, kunnen zij deze ook niet beoordelen, noch hun controlerende taak uitoefenen. Deze zorg wordt in de literatuur verklaard aan de hand van de afstand tussen de systemen die onderling gekoppeld zijn en daardoor op een hoger niveau, ook wel infrastructuurniveau genoemd, tot besluiten komen (Peeters & Widlak, 2023, p.4). Hierdoor wordt de afstand tussen het besluitvormingsproces en de senatoren die hierop moeten toezien alsmaar groter, met administratieve uitsluiting als gevolg.

Daarnaast komt in dit onderzoek naar voren dat *efficiëntie* een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de inzet van automatische systemen. De Eerste Kamer heeft namelijk als taak om de uitvoerbaarheid van wetten te controleren, en wanneer de uitvoering op zich laat wachten doordat instanties niet genoeg ambtenaren in dienst hebben, ontleent de wet zich waarschijnlijk eerder voor automatische systemen. Dit komt overeen met de voorgaande bevindingen van Bush en Hendriksen waarin wordt beschreven dat het (ten dele) automatiseren van het besluitvormingsproces aanzienlijke hoeveelheden tijd en geld wordt bespaard (2018). Daarbij voorspelde Bovens al dat de beperkte capaciteit van sociale instanties een belangrijke rol zou kunnen spelen bij het afzien van menselijke tussenkomst (2018, p. 3009). Door de informatievoorziening over te laten nemen door systemen komt er ruimte vrij bij deze sociale instanties waardoor ze de wet ook daadwerkelijk uit kunnen voeren (Vonk, 2016, p.51).

Ook heeft dit onderzoek geleid tot het inzicht dat *verantwoording* een belangrijke beweegreden is voor senatoren. Overheidstaken binnen het sociaal domein, zoals het toekennen van een uitkering, worden niet uitgevoerd door één overheidsinstantie, maar door een heel keten aan organisaties die elk onderling informatie uitwisselen. Deze gedeelde verantwoordelijkheid maakt het voor senatoren lastig om bewindspersonen verantwoordelijk te stellen voor de geautomatiseerde besluitvorming. Het belang van verantwoording wordt nauwelijks gereflecteerd in de literatuur. Dit thema zal dan ook verderop in de discussie nader besproken worden.

Tot slot tonen de empirische resultaten dat de *bestuurlijke en politieke context* ook een belangrijke beweegreden is voor senatoren. Bij de beoordeling van de wet is het namelijk niet alleen belangrijk om te kijken of de wet werkt in isolement, maar ook of bijvoorbeeld uitvoeringsinstanties ermee overweg kunnen. Negatieve nieuwsberichten, zoals de toeslagenaffaire, hebben de manier waarop senatoren kijken naar dit type wetgeving beïnvloed. De voorgaande literatuur gaat hier ook op in door te verwijzen naar de Bulgarenfraude naar aanleiding waarvan extra fraudedetectie instrumenten zijn ingezet. Hierdoor werd het aanvragen van kindertoeslag lastiger voor mensen die hier wel recht op hadden (Peeters & Widlak, 2023, pp. 867-868). Automatische systemen kunnen volgens de literatuur dienen als instrument om fraudeurs makkelijker te detecteren (Bozeman & Feeney (2011) ; Keyworth (2006)). De empirische resultaten schijnt hier een ander licht op. Deze ontwikkeling, waarin steeds meer systemen werden ingezet om fraude te detecteren, heeft namelijk volgens de senatoren ook geleid tot discriminerende algoritmen. Senatoren maken zich hier zorgen over omdat het volgens hen niet altijd mogelijk is om deze ontwikkeling weer terug te draaien en systemen volledig te neutraliseren.

Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschappelijke literatuur door de leemte over digitalisering binnen het sociaal domein te verkleinen. In de bestaande literatuur komen de overwegingen; beoordelingsruimte (Busch & Hendriksen, 2018), rechtssysteem (Bovens, 2002; Ouden, 2019), beheer van informatiestromen (Gillingham, 2015; Buffat, 2015), efficiëntie (Peeters & Widlak, 2023; Vonk, 2016), transparantie (Zouridis et al., 2020), administratieve uitsluiting (Bovens, 2002), en bestuurlijke politieke context (Bozeman, 1993; Keyworth, 2006; Baekgaard et al., 2020) naar voren. Dit onderzoek heeft een paar nieuwe overwegingen aan het licht gebracht, met als belangrijkste het thema verantwoording. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van dit thema in de bestaande literatuur is dat deze uitgaat van een system-level bureaucracy in plaats van infrastructure-level bureaucracy (Peeters & Widlak, 2023). Deze recente ontwikkeling binnen automatische besluitvorming houdt in dat beslissingen niet meer binnen één overheidsinstantie plaatsvinden, maar binnen een heel keten van dergelijke instanties (Zouridis et al., 2020, p. 6). Dit bemoeilijkt de handhaving van deze systemen door de Eerste Kamer, omdat senatoren niet langer één bewindspersoon verantwoordelijk kunnen stellen voor fouten die door het systeem worden gemaakt (zie figuur 3).

Dit laat echter onverlet dat alle senatoren een negatieve houding hebben tegenover de bureaucratie op infrastructuurniveau. Sommige senatoren zien juist de voordelen van integratie van systemen. Volgens hen leidt fragmentatie van informatiestromen tot inefficiëntie, omdat meerdere systemen dezelfde gegevens verwerken. Het is daardoor onzeker of deze ontwikkeling in termen van verantwoording positieve of negatieve effecten heeft op automatische besluitvorming. Om dit vast te stellen en meer inzicht te krijgen in de invloed van verantwoording, is dus nader onderzoek nodig.

De maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek is de verbeteringsmogelijkheden die deze inzichten bieden. Automatische besluitvorming binnen het sociaal domein ontwikkelt zich snel en neemt

voortdurend andere vormen aan. Senatoren moeten niet alleen grip houden op de digitalisering binnen uitvoeringsinstanties, maar ook op het vrijwel onzichtbare netwerk tussen deze instanties. Hierdoor leggen senatoren steeds meer nadruk op het verbeteren van transparantie, efficiëntie en de manier waarop deze instanties verantwoording afleggen aan de Eerste Kamer. Ook de Eerste Kamer zelf zoekt naar manieren om de controlefunctie te versterken. Sommige senatoren zien de 'commissie Digitalisering' als een mogelijke oplossing, terwijl volgens anderen dit weer nieuwe problemen veroorzaakt.

Dit onderzoek suggereert dat, wanneer de Eerste Kamer meer grip wilt krijgen op automatische besluitvorming, de Kamer eerst moet kijken naar de manier waarop uitvoeringsinstanties verantwoording afleggen voor het gebruik van automatische systemen. De verdeelde verantwoordelijkheid, ontstaan door recente ontwikkelingen op het gebied van automatisering, lijkt senatoren te belemmeren bij het uitvoeren van controle. Hoewel deze ontwikkelingen noodzakelijk zijn vanwege de toenemende belasting binnen het sociaal domein, mogen ze niet worden misbruikt om aan verantwoording te ontkomen. Een concrete oplossing zou kunnen zijn dat bewindspersonen verantwoordelijkheid behouden voor die taken die primair bij hen belegd worden. Wanneer de uitvoering voor deze taak vervolgens wordt uitbesteed naar een andere instantie, draagt de bewindspersoon nog steeds verantwoordelijkheid voor deze uitvoering. Hierdoor zou de Eerste Kamer kunnen afzien van verdeelde verantwoordelijkheid en overgaan naar een nieuw systeem van 'ketenverantwoordelijkheid'.

Deze resultaten worden met enige bescheidenheid gepresenteerd, gelet op deze twee beperkingen van dit onderzoek. Allereerst zorgt een inductieve onderzoek impliciet voor dat de resultaten in geringe mate te generaliseren zijn naar een bredere doelgroep. Er zijn namelijk diepte-interviews afgenomen, maar niet met een grote, gerandomiseerde steekproef. Dit was ook niet mogelijk omdat de doelgroep, namelijk senatoren, niet heel groot was. Toch zouden aanvullend onderzoek waarin meer senatoren worden geïnterviewd kunnen helpen om de verantwoordelijkheidsrelatie beter te begrijpen. De tweede beperking is dat de resultaten van dit onderzoek gebonden zijn aan het moment waarop de dataverzameling is uitgevoerd. Ten tijden van deze dataverzameling, namelijk de maanden mei en juni (2024), werd de 'Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden' (35.447, 18 juni) en de 'Wet implementatie Open data Richtlijn' (36.382, 4 juni) behandeld in de Eerste Kamer. Deze wetsvoorstellen raakten aan het onderwerp van dit onderzoek en hebben daardoor mogelijk een rol gespeeld in de overwegingen van de senatoren. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is dan ook dat er een vergelijkbaar onderzoek wordt uitgevoerd, maar dan op verschillende momenten, waardoor de invloed van de wetsvoorstellen in behandeling kan worden meegenomen. Op deze manier zou het verdeelde verantwoordelijkheidsmodel kunnen worden getoetst aan deze mogelijk beïnvloedende factor.



## 7. Conclusie

Dit onderzoek had als doel de overwegingen te identificeren die van belang zijn bij het controleren van automatische besluitvorming binnen het sociaal domein. Het werd uitgevoerd door middel van een theoretische analyse van de bestaande literatuur en een empirische analyse via documenten en interviews. Het onderzoek wijst uit dat verantwoording een belangrijke overweging is, iets wat niet zozeer wordt weerspiegeld in de bestaande literatuur. De recente ontwikkeling van informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties biedt hier een mogelijke verklaring voor, wat heeft geresulteerd in het verdeelde verantwoordelijkheidsmodel. Dit model geeft weer hoe de ontwikkeling naar een systeemniveau bureaucratie heeft geleid tot meer fragmentatie, doordat overheidsinstanties samen meerdere systemen bijhouden. Het gevolg hiervan is dat niet meer één bewindspersoon verantwoordelijk kan worden gehouden voor het gevoerde beleid, maar deze verantwoordelijkheid is verdeeld over meerdere instanties. Het verdeelde verantwoordelijkheidsmodel is een eerste stap richting het begrijpen van de invloed van verantwoording op automatische besluitvorming, maar de precieze relatie vereist nader onderzoek. Tot slot is zijn transparantie, efficiëntie en de bestuurlijke en politieke context ook belangrijke overwegingen voor senatoren.



## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (gezamenlijke redactie) (2023). *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*. Algemene Rekenkamer. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/03/23/betalingsregelingen-bij-uitvoeringsorganisaties-van-het-rijk>
- Azungah, Theophilus. (2018). 'Qualitative Research: Deductive and Inductive Approaches to Data Analysis', *Qualitative Research Journal*, 18(4): 383-400. doi:10.1108/QRJ-D-18-00035.
- Baekgaard, Martin, Donald P Moynihan, en Mette Kjærgaard Thomsen. (2021). Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? The Roles of Deservingness, Political Ideology, and Personal Experience, *Journal of Public Administration Research and Theory* 31(1): 184-200. Doi:10.1093/jopart/muaa033.
- Bakker, M., & De Boer, F. (2021). Kwaliteitscriteria in kwalitatief onderzoek: welke termen hanteer je als kwalitatief onderzoeker? *KWALON*, 26(2), 88-96. <https://doi.org/10.5117/kwalon2021.2.002.bakk>
- Boeije, Hennie, en Inge Bleijenbergh. (2023). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Vierde druk. Amsterdam: Boom.
- Bowen, Glenn A. (2006). Grounded Theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of Qualitative Methods* 5(3): 12-23. doi:10.1177/160940690600500304.
- Bovens, M.A.P.; Zouridis, Stavros; Van Eck, Marlies (2018) Algoritmische rechtstoepassing in de democratische rechtsstaat, *Nederlands juristenblad*, volume 93, issue 40, pp. 3008 – 3017. <https://www.njb.nl/magazines/njb-40-2018/>
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184. <http://www.jstor.org/stable/3109901>.
- Bowen, G. A. (2019). Sensitizing concepts. *SAGE Publications*. Ltd. <https://d1wqtxts1xzle7.c>
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government 'Red Tape'. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 3, 3 , p. 273-303. <http://www.jstor.org/stable/1181785>
- Bozeman, B. & Feeney M. (2014) *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*. ISBN: 9781315701059
- Brinkman O. & Vonk G. (2022) De menselijke maat: een kwestie van doen én denken. *Wiardi Beckman Stichting*, <https://www.wbs.nl/publicaties/de-menselijke-maat-een-kwestie-van-doen-en-denken>.
- Breit, E., & Salomon, R. (2014). Making the Technological Transition – Citizens' Encounters with Digital Pension Services. *Social Policy & Administration*, 49(3), 299-315. <https://doi.org/10.1111/spol.12093>.
- Bullock, J. B. (2019). Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy. *American Review of Public Administration*, 49(7), 751-761. <https://doi.org/10.1177/0275074019856123>.
- Buffat, A. (2015). Street-Level bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1), 149-161. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>

- Buffat, A. (2011) 'Pouvoir Discretionnaire et Redevabilité de la Bureaucratie de Guichet. Les Taxateurs d'une Caisse de Chômage comme Acteurs de Mise en Œuvre'. *Unpublished PhD thesis*, University of Lausanne, CH.
- Busch, P. A., & Henriksen, H. Z. (2018). Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. *Information Polity*, 23(1), 3–28. <https://doi.org/10.3233/ip-170050>.
- Chavannes, M. (2021). Geen wonder dat burgers afhaken bij een overheid die telkens de eigen wet overtreedt. *De Correspondent*. Van: <https://decorrespondent.nl/12922/geen-wonder-dat-burgers-afhaken-bij-een-overheid-die-telkens-de-eigen-wet-overtreedt/>.
- College Voor de Rechten van de Mens (2022). Meer grip op risicoprofielen en voorspellende systemen bij de overheid. *Ministerie van Justitie en Veiligheid*. <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2021/02/10/meer-grip-op-risicoprofielen-en-voorspellende-systemen-bij-de-overheid>
- Deshi, N. & Wolswinkel, C. J. (2019). Persoonlijke besluiten afkomstig van onpersoonlijke algoritmen. *Tilburg University*. <https://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=148983>
- DeCuir-Gunby, J. T., Marshall, P. L., & McCulloch, A. W. (2010). Developing and Using a Codebook for the Analysis of Interview Data: An Example from a Professional Development Research Project. *Field Methods*, 23(2), 136–155. <https://doi.org/10.1177/1525822x10388468>
- De Jong, R., I. van Keulen, L. van Hove & G. Munnichs (2020). Meer grip op digitalisering – Een internationale vergelijking van parlementaire werkvormen. Den Haag: *Rathenau Instituut*. [https://www.eerstekamer.nl/overig/20200526/meer\\_grip\\_op\\_digitalisering\\_een/meta](https://www.eerstekamer.nl/overig/20200526/meer_grip_op_digitalisering_een/meta)
- Eerste Kamer (2024a). CXXX Toetsen van uitvoerbaarheid wetgeving. Van: [https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/toetsen\\_van\\_uitvoerbaarheid](https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/toetsen_van_uitvoerbaarheid)
- Eerste Kamer (2024b). 33.538 Wijzigingswet kinderopvang 2013. Van: [Wijzigingswet kinderopvang 2013 \(33.538\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/wijzigingswet_kinderopvang_2013_33.538_-_eerste_kamer_der_staten-generaal)
- Eerste Kamer (2024c). 33.538D, vergaderjaar 2012–2013. Van: [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130527/memorie\\_van\\_antwoord\\_4/document3/f=/vj9zimlvwtxz.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130527/memorie_van_antwoord_4/document3/f=/vj9zimlvwtxz.pdf)
- Eerste Kamer (2024d). Taken en positie Eerste Kamer. Van: [https://www.eerstekamer.nl/begrip/taken\\_en\\_positie\\_eerste\\_kamer](https://www.eerstekamer.nl/begrip/taken_en_positie_eerste_kamer)
- Eerste Kamer (2024e). Commissie voor Digitalisering (DIGI). Van: <https://www.eerstekamer.nl/commissies/digi>
- Eerste Kamer (2024f). CXLVII Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid. Van: [https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/grip\\_op\\_algoritmische](https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/grip_op_algoritmische)
- Fox, A., Stazyk, E. C., & Feng, W. (2019). Administrative Easing: Rule Reduction and Medicaid Enrollment. *Public Administration Review*, 80(1), 104–117. <https://doi.org/10.1111/puar.13131>
- Gillingham, P. (2015). Implementing electronic information systems in human service organisations: *The challenge of categorization*, PRACTICE: Social Work in Action, 27(3), 163–75. doi: 10.1080/09503153.2015.1014334

- Geertjes, G. (2021). De Nederlandse constitutie en de Eerste Kamer. *Regelmaat*, 37(4), 267–283. <https://doi.org/10.5553/rm/0920055x2021037004002>
- Groené, R. & Meuwese, A. (2023). Proactief maatwerk: Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk. *Universiteit Leiden*.
- Groothuis, M. (2005). Beschikken en digitaliseren: Over normering van de elektronische overheid, *Den Haag: Sdu Uitgevers*.
- Hansen, H., Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2016a). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1), 67–90. <https://doi.org/10.1111/spol.12283>
- Houtzager, D., Verbeek, S., & Ashley Terlouw. (2022). Gelijk recht doen Deelrapport Sociale Zekerheid. *Eerste Kamer der Staten-Generaal*. [https://www.eerstekamer.nl/overig/20220614/gelijk\\_recht\\_doen\\_deelrapport\\_3/f=vltsvh4jzv\\_3\\_opgemaakt.pdf](https://www.eerstekamer.nl/overig/20220614/gelijk_recht_doen_deelrapport_3/f=vltsvh4jzv_3_opgemaakt.pdf)
- Henman, P. and Adler, M. (2003). Information technology and the governance of social security, *Critical Social Policy*, 23, 2: 139–64, doi: 10.1177/026/018303023002002
- Jak, N., & Bastiaans, S. (2018). De betekenis van de AVG voor geautomatiseerde besluitvorming door de overheid. Een black box voor een black box? *Nederlands Juristenblad*, 2018(40), 3018-3025. <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D0F8D4&cpid=WKNL-LTR-Nav2>.
- Jorna F. & Wagenaar P. (2007). 'THE "IRON CAGE" STRENGTHENED? DISCRETION AND DIGITAL DISCIPLINE'. *Public Administration* 85(1): 189-214. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00640.x
- Kaal, Harm en Carla Hoetink (2020), *Digitalisering doordacht. Resultaten van een onderzoek naar het parlementaire debat over digitaliseringsvraagstukken, 2009-2019*. Radboud Universiteit; Nijmegen. <https://www.ru.nl/sites/default/files/2023-09/Onderzoeksrapport%20Hoetink%20en%20Kaal%202020.pdf>.
- Keyworth, T. (2006). 'Measuring and Managing the Costs of Red Tape: A Review of Recent Policy Developments'. *Oxford Review of Economic Policy* 22(2): 260-73. doi:10.1093/oxrep/grj016.
- Klievink, A. (2021). Hollen én stilstaan: hoe data en digitalisering de overheid veranderen, *Universiteit Leiden*. Van: [https://www.centre-for-bold-cities.nl/uploads/cfbc/attachments/Oratie%20Klievink-totaal\\_0.pdf](https://www.centre-for-bold-cities.nl/uploads/cfbc/attachments/Oratie%20Klievink-totaal_0.pdf).
- Lipsky. (2023). 'Administrative Exclusion in the Infrastructure-level Bureaucracy: The Case of the Dutch Daycare Benefit Scandal'. *Public Administration Review* 83(4), 863-77. <https://doi.org/10.1111/puar.13615>.
- Leeuw, F. L. (2019). Legal big data en wet- en regelgeving: perspectieven en uitdagingen. *Regelmaat*, 34(1), 9–22. <https://doi.org/10.5553/rm/0920055x2019034001002>.
- Ling, R. (2012). *Taken for grantedness: The Embedding of Mobile Communication into Society*. MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/8445.001.0001>.
- Laenen, T., & Larsen, C. A. (2018). Retrenchment of unemployment protection and the absence of public resistance in Denmark and the Netherlands. The role of popular deservingness perceptions among welfare constituents, *CCWS Working Paper*, 93. ISSN 1398-3024.

- Lessenich, S. (2009). 'Activating social policies and economy of recognition: Alteration of social policies within a reformed welfare state'. *Soziale Passagen*, 1, p.163-176  
<https://link.springer.com/article/10.1007/s12592-009-0030-2>.
- Liu, X. (2018). Interviewing elites. *International Journal Of Qualitative Methods*, 17(1), 160940691877032 <https://doi.org/10.1177/1609406918770323>.
- Løberg, I. B. (2021). Efficiency through digitalization? How electronic communication between frontline workers and clients can spur a demand for services. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101551 <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101551>
- Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services, 30, *New York: Russell Sage Foundation*. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>.
- Mariénfeldt, J. (2024). Does digital government hollow out the essence of street-level bureaucracy? A systematic literature review of how digital tools' foster curtailment, enablement and continuation of street-level decision-making. *Social Policy & Administration*.  
<https://doi.org/10.1111/spol.12991>.
- Moynihan, D. P., Herd, P., & Harvey, H. (2014). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 25(1), 43–69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Mortelmans, D. (2022.). Kwalitatieve analyse met NVivo. In Acco Leuven / Den Haag.  
[https://accoshop-assets-prod.s3.eu-west-1.amazonaws.com/content\\_excerpt/9789462927858/Kwalitatieve%20analyse%20met%20NVivo\\_62927858\\_18-04-17\\_Web-2.pdf](https://accoshop-assets-prod.s3.eu-west-1.amazonaws.com/content_excerpt/9789462927858/Kwalitatieve%20analyse%20met%20NVivo_62927858_18-04-17_Web-2.pdf).
- Nationale ombudsman (2021). *Maatwerk kan heel veel leed voorkomen*, van:  
<https://www.nationaleombudsman.nl/professionals/nieuws/interview/2021/maatwerk-kan-heel-veel-leed-voor-komen>.
- Ouden, W. D. (2019). Toepassing hardheidsclausule. *Scholarly Publications*.  
<https://hdl.handle.net/1887/83438>.
- Parlementaire onderzoekscommissie (2021). Klem tussen balie en beleid. *Tijdelijke commissie uitvoeringsinstanties 2*, 1-202. Van:
- Peeters, R & Widlak, A.C. (2023). Administrative Exclusion in the Infrastructure-level Bureaucracy: The Case of the Dutch Daycare Benefit Scandal. *Public Administration Review*, 83(4), 863-77.  
<https://doi.org/10.1111/puar.13615>.
- Pollitt, C. (2011). Mainstreaming technological change in the study of public management. *Public Policy and Administration*, 26(4), 377–397. <https://doi.org/10.1177/0952076710378548>.
- Pors, A. S. (2015), Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy, *Journal of Organizational Ethnography*, 4(2), 177–92. doi: 10.1108/JOE-08-2014-0031
- Philipsen, H., Vernooy-Dassen, M. (2004) Kwalitatief onderzoek: nuttig, onmisbaar en uitdagend. *HUWE* 47, 288–292. <https://doi.org/10.1007/BF03083760>.
- Prins, C., Passchier, R., & Tilburg University. (2018). Donner, de WRR, digitalisering en de rechtsstaat. In *Rechtsorde en bestuur*. Boom Juridische Uitgevers  
[https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/28253866/25\\_Prins\\_Passchier\\_final.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/28253866/25_Prins_Passchier_final.pdf).

- Rathenau Instituut. (2021) *Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid. De rol van de Eerste Kamer*. <https://www.rathenau.nl/nl/digitalisering/grip-op-algoritmische-besluitvorming-bij-de-overheid-de-rol-van-de-eerste-kamer>.
- Romani, A. Q. & Christian A. L. (2009). Activation as a Tool to Bypass the Ordinary Recruitment Process: Active Labour Market Policy, Network and Discrimination, 1, *Centre for Comparative Welfare State Studies*, van: <https://vbn.aau.dk/en/publications/activation-as-a-tool-to-bypass-the-ordinary-recruitment-process-a>.
- Richard et al. (2009). Measuring Organizational Performance: Towards Methodological Best Practice. *Journal of Management*, 35, 718-804. <https://doi.org/10.1177/014920630833056>
- Remkes, J., Van Baalen, C., De Jonge, E. J., Kohnstamm, J., Koole, R., Lagerwerf-Vergunst, E., Van Der Meer, T., & Quik-Schuijt, A. (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*, eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Staatscommissie Parlementair Stelsel <https://dare.uva.nl/search?identifier=7a275546-8194-46ce-a673-216e43a89e83>.
- Røhnebak, M. (2014), Standardized flexibility. On the role of ICT in the Norwegian employment and welfare services (NAV), *Unpublished doctoral thesis*, University of Oslo.
- Saldana, J. (2012). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. SAGE Publications Limited. The Coding Manual for Qualitative Researchers (ufba.br).
- Schacter, D. L. (2023). The Seven Sins of Memory: How the Mind Forgets and Remembers. *Boston: Houghton Mifflin*, 30(1), 37-42 doi: 10.1080/09658211.2021.1873391.
- Schou, Jannick, en Anja Svejgaard Pors. (2019). Digital by Default? A Qualitative Study of Exclusion in Digitalised Welfare, *Social Policy & Administration*, 53(3), 464-77. doi:10.1111/spol.12470.
- Schutgens, R., & Riezebos, C. (2021). De rol van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces *Regelmaat*, 37(4), 263-266. <https://doi.org/10.5553/rm/0920055x2021037004001>.
- Schroder, T., & Schroder, T. (2023, 12 mei). Menselijke maat meetbaar: dilemma's bij uitleg regelgeving. *Ipsos I&O* <https://www.ioresearch.nl/actueel/menselijke-maat-meetbaar-dilemmas-bij-uitleg-regelgeving>.
- Selbach, T., & Brink, B. (2021). Hoe SyRI het belang van transparantie onderstreept. *Beleid en Maatschappij*, 48(3), 271-289 <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692021048003003>.
- Snellen I. & Donk W. V. D. (eds) (1998) *Street Level Bureaucracy in an Information Age – A Handbook*, Ohmsha: IOS Press, 1-600. 10.3233/978-1-60750-952-3-i.
- Schou, J., & Pors, A. S. (2018). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social Policy & Administration*, 53(3), 464-477. <https://doi.org/10.1111/spol.12470>.
- van Staa, A., & de Vries, K. (2014). Directed content analysis: een meer deductieve dan inductieve aanpak bij kwalitatieve analyse. *Kwalon*, 19(3).
- van Staa, A., & Evers, J. (2010). 'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. In *Fred Wester, KWALON* (Vol. 43). [https://www.aup-online.com/docserver/fulltext/18757324/15/1/KW\\_2010\\_015\\_001\\_002.pdf?expires=1719175718&id=id&acname=guest&checksum=A916D4A6E509E6F3DD09A054018BC2B1](https://www.aup-online.com/docserver/fulltext/18757324/15/1/KW_2010_015_001_002.pdf?expires=1719175718&id=id&acname=guest&checksum=A916D4A6E509E6F3DD09A054018BC2B1)

- Tenny, S., Brannan, J. M., & Brannan, G. D. (2022). Qualitative study. *StatPearls - NCBI Bookshelf*. van: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK470395/>
- Zouridis, S., Van Eck M. & Bovens, M. (2020). 'Automated Discretion'. In Discretion and the Quest for Controlled Freedom, red. Tony E. & Peter H., *Springer International Publishing*, 313-29. doi:10.1007/978-3-030-19566-3\_20
- Van Luttikhuizen, A. (2023). *De menselijke Maat in het sociaal Domein - NCOD*. NCOD. <https://www.ncod.nl/de-menselijke-maat-in-het-sociaal-domein/>
- Verpaalen, J. P. F., Van Den Berg, W. C. P., Hanse, D. J., Molijn, W., Lubbersen, D. M. S., Kolthof, I. H. H. L., Dijkgraaf, H., Klip, H., Substituut-ombudsman, & Stehouwer, A. (2015). Gevraagd: maatwerk! *Nationale Ombudsman*, 2015(25). Van: <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/2015025-onderzoek-naar-de-uitvoeringspraktijk-bij-de>
- Vonk, G. (editor), Klingenberg, A., Munneke, S., Tollenaar, A., & Vonk, G. (2016). Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein. *Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde*. Van: <https://research.rug.nl/nl/publications/rechtsstatelijke-aspecten-van-de-decentralisaties-in-het-sociale->
- WRR. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Rapport Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.
- IJzendoorn, M. H. van. (1998). *De navolgbaarheid van kwalitatief onderzoek I: Methodologische uitgangspunten*. *Nederlands Tijdschrift Voor Opvoeding, Vorming En Onderwijs*, 4(5), 280-288. <https://hdl.handle.net/1887/1417>.
- Zutphen R. V. (2022) Meedoen zonder beperkingen, De financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet, 144. *Nationale Ombudsman*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/05/rapport-nationale-ombudsman-meedoen-zonder-beperkingen>
- Zutphen R. V. (2021). Maatwerk kan heel veel leed voor-komen. *Nationale Ombudsman*. <https://www.nationaleombudsman.nl/professionals/nieuws/interview/2021/maatwerk-kan-heel-veel-leed-voor-komen>.
- Zutphen, R. (2023). Iedereen wil graag meedoen. *Nationale Ombudsman*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/column/2023/iedereen-wil-graag-meedoen>

*Deze informatiebrief is opgesteld samen met de Data security officer. Onderstaande informatiebrief hebben alle respondenten zeker 2 dagen voor het interview ontvangen via de mail met het verzoek om deze te lezen. Voorafgaand aan het interview werd de inhoud kort besproken en eventuele vragen over deze inhoud beantwoord. De interviews gingen pas van start wanneer deze informatie helder was.*

## ***Informatie over deelname aan*** **Automatische besluiten en de verzorgingsstaat**

Utrecht, 13-5-2024

Beste deelnemer,

U bent gevraagd om deel te nemen aan dit onderzoek vanwege uw betrokkenheid bij de nieuwe commissie ‘Digitalisering’. Deze commissie houdt zich bezig met onderwerpen als publieke waarden en de digitale uitvoerbaarheid en de benutting en inkadering van artificiële intelligentie door de parlementen. Hierdoor bent u als betrokkene geschikt om deel te nemen aan dit onderzoek.

### **Waar gaat het onderzoek over?**

De titel van het onderzoeksproject is ‘Automatische besluiten en de verzorgingsstaat. Een kwalitatief onderzoek vanuit het perspectief van de Eerste Kamer’, en de hoofdvraag luidt: ‘Welke beweegredenen zijn voor senatoren van belang voor het ondersteunen of juist tegenhouden van automatische besluitvorming binnen het sociaal domein?’.

Automatische systemen en menselijke tussenkomst zijn beiden beleidsinstrumenten met significante voordelen en risicofactoren. Dit onderzoek is een verkenning naar de afweging van senatoren bij de inzet van deze beleidsinstrumenten. Waar onlangs op dit onderwerp onderzoek is verricht naar Tweede Kamerleden, is dat nog niet het geval voor Eerste Kamerleden. Dit onderzoek legt de focus op de Eerste Kamer omdat de Eerste Kamer verantwoordelijk is voor het controleren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving.

### **Hoe wordt het onderzoek uitgevoerd?**

U wordt gevraagd om deel te nemen aan een interview dat ongeveer 30 minuten duurt. De interviews vinden plaats via het programma ‘Microsoft TEAMS’. Tijdens dit interview zal u met de onderzoeker praten en vragen beantwoorden over uw ervaring met automatische besluitvorming. Automatische besluitvorming betekent dat overheidsbesluiten worden uitgevoerd zonder dat hier een menselijk oordeel aan te pas is gekomen.

### **Wie zijn de onderzoekers?**

Het onderzoek wordt uitgevoerd door masterstudent Anna Cremers, onder begeleiding van Dr. M. Aleksovska en Dr. R. Dekker, en met assistentie van masterstudent M.J. Empel. U kunt met de eerste twee onderzoekers contact opnemen via onderstaande mailadressen.

[a.cremers@students.uu.nl](mailto:a.cremers@students.uu.nl)  
[m.aleksovska@uu.nl](mailto:m.aleksovska@uu.nl)



**Doet u mee?**

Deelname is geheel vrijwillig. Als u niet mee wilt doen, dan hoeft u verder niets te doen. Ook tijdens het onderzoek kunt u op elk gewenst moment stoppen. U hoeft nooit te zeggen waarom u niet mee wilt doen, of waarom u wilt stoppen.

**Wat gebeurt er met uw gegevens?**

Wij hebben voor dit onderzoek uw contactgegevens nodig, en tijdens het onderzoek verzamelen we nog meer gegevens, bijvoorbeeld gegevens over uw politieke opvattingen en andere (persoons)gegevens die u met ons deelt tijdens het onderzoek. Hoe we met al deze gegevens omgaan leest u in de bijlage ('Persoonsgegevens').

Met vriendelijke groet,

Anna Cremers  
a.cremers@students.uu.nl

## **Bijlage Persoonsgegevens**

Binnen het onderzoek *Automatische besluiten en de verzorgingsstaat. Een kwalitatief onderzoek vanuit het perspectief van de Eerste Kamer* worden persoonsgegevens, bijvoorbeeld naam of politieke partij, geanonimiseerd. Dit is niet het geval bij uw antwoorden op onze vragen of politieke voorkeuren.

Omdat we met persoonsgegevens werken, geldt de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De AVG is een Europese wet die u als deelnemer bepaalde rechten geeft. Zo heeft u bijvoorbeeld recht op goede informatie over het onderzoek. Vandaar deze brief.

### **Welke persoonsgegevens verzamelen wij?**

We verzamelen de volgende persoonsgegevens van deelnemers:

- Namen en contactgegevens – om contact te kunnen opnemen met (mogelijke) deelnemers aan het onderzoek en een afspraak te kunnen maken voor het interview
- Geluidsopnamen van interviews – om de antwoorden op onze vragen nauwkeurig te kunnen opslaan
- Transcripten van interviews – om de audio-opnamen van de antwoorden te kunnen omzetten in leesbare tekst die we kunnen analyseren. De transcripten zijn uitgeschreven teksten van de antwoorden van de deelnemers op onze vragen. En van al het andere dat er tijdens het interview is gezegd.

De opname van de TEAMS vergadering zal niet worden opgenomen. Microsoft Teams voldoet aan de vereiste normen van AVG, waardoor de tool compliant is met deze wetgeving. Dit betekent dat gebruikers erop kunnen vertrouwen dat hun persoonlijke gegevens veilig zijn en beschermd worden.

### **Wat gebeurt er met de persoonsgegevens van deelnemers?**

We verwijderen de namen en contactgegevens van deelnemers zodra we een afspraak hebben gemaakt. De interviews worden enkel opgenomen op een apparaat dat niet is verbonden met het internet. De geluidsopnames worden niet gedeeld. Meteen nadat er transcripten van de audio-opnamen zijn gemaakt, worden die opnamen gewist. In de transcripten staat niets waardoor iemand de deelnemers meteen kan herkennen. Maar het zou kunnen dat deelnemers in hun antwoorden iets over zichzelf zeggen waardoor ze voor sommige mensen toch herkenbaar zijn. Het is ook mogelijk dat zulke herkenbare dingen in de publicatie van ons onderzoek komen te staan. Wij wijzen u er nadrukkelijk op dat anonimiteit niet te garanderen is.

De transcripten worden geanonimiseerd en opgeslagen op Yoda. Dat is een goed beveiligd computersysteem van de Universiteit Utrecht. De Nederlandse universiteiten hebben afgesproken dat ze deze gegevens minstens 10 jaar bewaren.

### **Wie kunnen uw persoonsgegevens bekijken?**

Alleen de leden van het onderzoeksteam (de hoofdonderzoeker, twee begeleiders en één scriptie assistent) hebben toegang tot uw persoonsgegevens. Deze leden zijn verplicht om uw gegevens geheim te houden.

### **Wij zorgen voor een goede beveiliging van uw persoonsgegevens**

De Universiteit Utrecht gaat zeer vertrouwelijk om met uw persoonsgegevens. We beveiligen ze goed. Alle computers waar persoonsgegevens op staan, hebben bijvoorbeeld een wachtwoord. En veel computers zijn nóg beter beveiligd, met een tweede code of wachtwoord (2FA).

### **Mogen we uw persoonsgegevens gebruiken?**

Eén van de taken van de Universiteit Utrecht is het doen van wetenschappelijk onderzoek. Dit is een taak van algemeen belang. Daarom mogen we uw persoonsgegevens gebruiken. Heeft u deelgenomen aan dit onderzoek? En wilt u toch niet dat we uw persoonsgegevens gebruiken? Dan kunt u bezwaar maken. Neem contact op met de onderzoeker ([a.cremers@students.uu.nl](mailto:a.cremers@students.uu.nl)) of stuur een mail naar onze privacy-afdeling: [privacy@uu.nl](mailto:privacy@uu.nl). Vermeld dan alstublieft de titel van het onderzoek, de naam van de onderzoeker en het referentienummer: 106. We kijken dan of u nadeel heeft van het onderzoek. Als dat zo is, dan wissen we uw gegevens.

### **Welke rechten heeft u op grond van de AVG?**

Mensen van wie er persoonsgegevens worden gebruikt, hebben gewoonlijk het recht om deze in te zien, aan te passen en zo zijn er nog enkele andere rechten. Maar voor wetenschappelijk onderzoek dat aan universiteiten wordt gedaan (zoals dit onderzoek), staat er een uitzondering in de wet: deelnemers aan wetenschappelijk

onderzoek hebben veel van deze rechten *niet*. Wel hebben ze soms het recht om ons te vragen om hun persoonsgegevens te wissen. Wilt u gebruik maken van dat recht? Neem dan contact op met de onderzoeker (a.cremers@students.uu.nl) of met onze privacy-afdeling ([privacy@uu.nl](mailto:privacy@uu.nl)). Vermeld dan alstublieft de naam van het onderzoek, de naam van de onderzoeker en het referentienummer: 106.

U heeft ook het recht om een klacht in te dienen. Daarvoor kunt u terecht bij onze privacy-afdeling ([privacy@uu.nl](mailto:privacy@uu.nl)) of bij onze functionaris voor gegevensbescherming ([fg@uu.nl](mailto:fg@uu.nl)). Komt u er met ons niet uit? Dan kunt u een klacht indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

## Contactgegevens

### Onderzoeker:

Anna Cremers te bereiken op a.cremers@students.uu.nl.

### Universiteit Utrecht:

Heidelberglaan 8  
3584 CS Utrecht

## Meer informatie

Voor deelnemers aan wetenschappelijk onderzoek heeft de Universiteit Utrecht een [algemene privacyverklaring](#) geschreven. Daarin vindt u veel meer informatie over de manier waarop wij omgaan met de persoonsgegevens van deelnemers. Scan de QR-code of ga naar <https://tinyurl.com/uu-privacy-statement>.



## **Bijlage 2 Benadering respondenten**

*De respondenten werden op de volgende manier benaderd. Allereerst werd aan de senatoren gevraagd of het toegestaan was om hen een mail te sturen over een 'masterscriptie onderzoek vanuit de Universiteit Utrecht'. Indien senatoren hiermee akkoord gingen werd de volgende mail gestuurd:*

Beste [naam respondent],

Ik zou u, [als lid van de commissie Digitalisering / als beleidsmaker bezig met het dossier Digitalisering] in de Eerste Kamer, willen vragen of ik een interview bij u mag afnemen van circa 30 minuten.

Naast mijn werk als fractiemedewerker voor OPNL ben ik ook masterstudent 'Bestuur en beleid' aan de Universiteit Utrecht. Hiervoor schrijf ik een masterscriptie over automatische besluitvorming en de inzet van algoritmen door de overheid, specifiek binnen het sociaal domein. Onderwerpen als het recht op een uitkering of het recht op een studiefinanciering komen hierbij aan bod.

Ik ben benieuwd naar de overwegingen van Eerste Kamerleden bij het behandelen van wetgeving waar automatische besluitvorming aan te pas komt. Waar onlangs op dit onderwerp al wel onderzoek is verricht naar Tweede Kamerleden, is dat nog niet het geval voor Eerste Kamerleden. Dit lijkt mij juist interessant omdat de Eerste Kamer verantwoordelijk is voor het controleren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wet en regelgeving. Daarbij staat het onderwerp door de nieuwe commissie Digitalisering momenteel extra in de belangstelling.

Na het meireces start ik met het afnemen van interviews en ik u daar graag voor willen vragen. Deze gesprekken vinden plaats in de Eerste Kamer (kamer 216 of 316) en zijn vertrouwelijk. Verder worden de geluidsopnames beschermd aan de hand van GDPR-richtlijnen, daarover meer informatie in de bijlage [informatiebrief bijlage 1].

Mocht u geïnteresseerd zijn zou ik graag alvast een datum willen vastleggen. Wellicht komt voor of na de commissievergaderingen uit omdat u dan al in de Kamer bent, maar ik ben ook flexibel op de maandag, donderdag of vrijdag.

Mijn eerste data voorstellen zijn: [data waarop de onderzoeker nog beschikbaar is].

Alvast bedankt voor uw belangstelling en een fijne dag gewenst!

Vriendelijke groet,

[naam en telefoonnummer onderzoeker]

### **Bijlage 3 documentanalyse**

Binnen het informatiedossier ‘CXLVII Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid’ (Eerste Kamer, 2024f) zijn zeven documenten geanalyseerd. Dit dossier betreft alle documentatie en handelingen van de Eerste Kamer met betrekking tot wetgeving waarbij automatische besluitvorming een rol speelde in de periode tussen 2020 en 2024 (Eerste Kamer, 2024f). Deze handelingen kunnen bijvoorbeeld verslagen, brieven, moties en stenogrammen van plenaire debatten of deskundigenbijeenkomsten bevatten. De titels van de documenten zijn als volgt:

Vijf deskundigenbijeenkomsten:

- Verslag van de bijeenkomst van de werkgroep AI van de Eerste Kamer. (Vastgesteld 18 mei 2021)
- Verslag van een deskundigenbijeenkomst over kunstmatige intelligentie / AI. (Vastgesteld op 5 oktober 2021)
- Verslag van een deskundigenbijeenkomst over kunstmatige intelligentie / AI. (Vastgesteld op 12 oktober 2021)
- Verslag van een deskundigenbijeenkomst kunstmatige intelligentie / AI. (Vastgesteld op 26 oktober 2021)
- Verslag van een deskundigenbijeenkomst Kunstmatige intelligentie/AI (Vastgesteld 8 november 2021)

Één commissienotitie

- *Notitie Gala Veldhoen & Jeroen Recourt, ondersteund door Michiel Philippart.* Eerste Kamerwerkgroep Toepassing en toezicht artificiële intelligentie door de Nederlandse overheden, overheidsdiensten en bedrijven. (Vastgesteld 1 september 2020)

Één schriftelijk overleg met de Staatssecretaris BZK

- Verslag van een schriftelijk overleg met de staatssecretaris van BZK over een reactie op Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid: de rol van de Eerste Kamer (Vastgesteld op 17 februari 2023)

### Achtergrond documentanalyse

Deze documenten bevatten elk tussen de 25 en de 85 pagina's. Voor de documentanalyse zijn met name (5) stenogrammen van deskundigenbijeenkomsten gebruikt. De eerste reden hiervoor is dat met name tijdens deze stukken gingen over het sociaal domein en daardoor relevant waren voor dit onderzoek. Daarnaast brachten deze documenten brachten de meest rijke informatie doordat veel senatoren uit verschillende fracties hebben deelgenomen aan deze bijeenkomsten. Tijdens zo'n bijeenkomst hielden experts een korte pitch van circa vijf minuten over de gevolgen van digitalisering

binnen zijn of haar werkveld waarna senatoren de mogelijkheid kregen om hier vragen over te stellen. De vragen en vervolgvragen die werden gesteld door de senatoren diende hierin als mogelijke codes voor in de resultatensectie.

Tot slot waren deze bijeenkomsten nuttig doordat met name de zorgpunten van senatoren hier ter sprake kwam, hetgeen wat ten grondslag ligt voor de beweegredenen. Naast deze deskundigenbijeenkomsten is één ‘commissienotitie’ geanalyseerd, waarin achtergrondinformatie over de behandelwijze en commissie naar voren is gebracht, en een ‘schriftelijk overleg met de staatssecretaris BZK’.

Naast deze deskundigenbijeenkomsten is één ‘commissienotitie’ geanalyseerd. Deze notitie gaf context aan de behandelwijze van wetgeving op het gebied van digitalisering door de Eerste Kamer. Zo werd in de notitie ingegaan op de tekortkomingen van deze behandelwijze voorafgaand aan de commissie Digitalisering en welke winst er te behalen valt met het instellen van deze commissie. Deze notitie gaf waardevolle inzichten in de manier waarop de Eerste Kamer toeziet op dit type wetgeving. Tot slot is er een ‘schriftelijk overleg met de staatssecretaris BZK’ opgenomen in de documentanalyse. Dit document gaat namelijk specifiek in op de rol van de Eerste Kamer bij automatische besluitvorming door de overheid, wat zeer nauw verband houdt met dit onderzoek.

## Bijlage 4 Memo's

<b>Methode verandering</b>	<b>datum</b>	<b>Toelichting</b>
1. Documentwijziging	4-5-2024	Document 2 wordt gewijzigd. In plaats van het document van de deskundigenbijeenkomst van 18 mei 2020 wordt de deskundigenbijeenkomst van 12 okt 2020 geanalyseerd. Het eerste document is namelijk voor interne doeleinden
2. Documenten verzameling	4-5-2024	Aanvankelijk werd verondersteld dat er meer schriftelijke overleggen zouden worden opgenomen in de documentanalyse omdat deze een groot onderdeel zijn van het werk van de Eerste Kamer. Uiteindelijk bleek slechts één document voldoende relevant te zijn om op te nemen. Dit kwam doordat de commissie vrij nieuw is en de schriftelijke overleggen specifiek gaan over het onderhavige wetsvoorstel. Het is nog niet voorgekomen dat dit wetsvoorstel ging over het sociaal domein en daardoor relevant was voor mijn onderzoek. Wel is het document 'Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid: de rol van de Eerste Kamer' erg relevant gebleken, aangezien dit document specifiek gaat over de rol van de Eerste Kamer bij automatische besluitvorming door de overheid.
3. Interview 1	7-5-2024	Respondent 1 vraagt of de geluidsopnames worden bewaard. Er is afgesproken om de opname te verwijderen zodra transcriptie voltooid is.
4. Zelfreflectie	14-5-2024	Door het snel moeten schakelen vanwege de voorkeur van respondent 3 was het interview wat onrustig van start gegaan. De openingsvragen over de commissie 'Digitalisering' zijn hierdoor niet meer aan bod gekomen. Dit is niet problematisch aangezien deze vragen met name bedoeld waren om het gesprek op gang te laten komen.
5. Interview 5	15-5-2024	Respondent 5 heeft bijzonder veel kennis over automatische besluitvorming. De respondent gaf uitgebreide en gedetailleerde antwoorden op de vragen. Hierdoor hebben we uiteindelijk maar drie thema's besproken, namelijk 'rechtssysteem', 'rechtssysteem' en 'bestuurlijke- en politieke context'. Mogelijk waren er meer thema's van belang, maar hier zijn we niet meer aan toegekomen.
6. Interview 6	16-5-2024	Interview vindt plaats in de avond (half 8) en online (via Microsoft Teams). Respondent was namelijk bereid om deel te nemen aan het onderzoek maar

		beperkt beschikbaar en had een voorkeur voor online.
7. Documenttoevoeging	24-5-2024	Tijdens de interviews is er meerdere malen gerefereerd aan de Tweede Kamerbrieven betreffende verzamelbrief digitalisering. Deze zouden een rol spelen in de oordeelsvorming doordat de commissie Digitalisering nauw samenwerkt met de commissie Digitale Zaken in de Eerste Kamer. Omdat dit document dient als context voor de resultatenverzameling, maar niet nauw genoeg samenhangt met het onderwerp, is gekozen om dit document te gebruiken als achtergrond voor de analyse.
8. Interview 8	29-5-2024	Respondent 8 gaf aan dat zijn beeld over het controleren van automatische systemen is veranderd door het gesprek. Waar de respondent eerst van mening was dat de Eerste Kamer een meer beperkte rol had bij het controleren van de uitvoering (vanwege de machtenscheiding), was de respondent aan het einde van het gesprek van mening dat de Eerste Kamer toch ook naar de uitvoering moest kijken en dit niet enkel aan uitvoeringsinstanties moest overlaten.
9. Informatiebrief	29-5-2024	Respondent 5 geeft aan geen tijd te hebben gehad om naar de informatiebrief te kijken. We spreken af dat ik even koffie haal en dat de respondent ondertussen de brief leest. Wanneer ik terugkom geeft de respondent aan de brief gelezen te hebben en geen vragen hierover hoeft te stellen.
10. Interview 9	29-5-2024	Vanwege voorkeur van de respondent was het gesprek via Teams.
11. Interview 10	30-5-2024	Respondent 10 gaf aan een voorkeur te hebben om het gesprek te voeren via Team  Respondent 10 is benaderd omdat tijdens koffiegesprek de persoon kritisch te zijn tegenover de commissie.
12. Zelfreflectie	30-5-2024	Tijdens het interview ben ik achter een impliciete verwachting gekomen die mogelijk invloed heeft gehad op de dataverzameling. Ik was onbewust uitgegaan dat senatoren niet veel bezwaar zouden hebben tegen de taak van de commissie Digitalisering tot het verbreden van kennis in de Eerste Kamer. Dit bleek echte niet te kloppen. Respondent 10 was het hier namelijk niet mee eens. De reactie van de respondent is overgenomen in de open codeboom.



13. Gedeeltelijke saturatie	30-5-2024	Na het tiende interview is er voor een deel saturatie bereikt. In de laatste drie interviews zijn geen nieuwe thema's aan bod gekomen, wel zijn de thema's telkens in een ander licht naar voren gebracht. Aangezien volledige saturatie zich mogelijk niet ontleend aan een politieke context doordat meningsverschillen inherent zijn aan deze interviews, is gekozen om genoeg te nemen met gedeeltelijke saturatie.
14. Anonimiseren transcripties	3-5-2024	Er is besloten om niet alleen de persoonsgegevens uit de transcripties te verwijderen maar ook drie alinea's van drie verschillende interviews. Aan deze alinea's was namelijk direct te herleiden om welke fractie het ging.
15. Verwijderen opnames	31-5-2024	(Mede gelet op memo 3) zijn de geluidsopnames zijn verwijderd van het UU recording-device zodra de transcripties zijn voltooid. Hier is voor gekozen om geen onnodig risico te lopen.
16. Coderen in NVivo	30-5-2024	Er is gekozen om te coderen in het programma NVivo. Dit is een systeem waar ik als onderzoeker bekend mee ben en een geschikt hulpmiddel is om te coderen.
17. Documenten en interviews samen coderen	30-5-2024	Er is gekozen om de interviews en de documenten samen te coderen. Hier is voor gekozen omdat de uiteindelijke codeboom hierdoor een zo volledig mogelijk beeld geeft. Doordat de documenten openbaar zijn en de interviews vertrouwelijk wordt de invloed van deze meespelende factor beperkt.
18. Zelfreflectie	30-5-2024	Tijdens het coderen valt het mij op dat het thema waarvan na afloop van de interviews had ik de verwachting dat 'transparantie' een groot thema zou zijn omdat hier veel over gesproken is tijdens de interviews. Dit blijkt tijdens het coderen ook zo te zijn.
19. Open Codes	31-5-2024	De a-priori codes 'adviesorganen' en 'commissie digitalisering' zijn aan de codeboom toegevoegd. Er zijn namelijk veel codes die hier onder vallen die hierdoor georganiseerd kunnen worden.
20. Zelfreflectie	32-5-2024	Het thema 'verantwoording' wordt nadrukkelijker in de codeboom gerepresenteerd dan ik van te voren had verondersteld. Doordat dit onderwerp vaak aan bod kwam tijdens de interviews had ik een vermoeden dat dit een belangrijk thema is. Tijdens het coderen kom ik tot de conclusie dat dit één van de hoofdthema's is (selectieve code).

## Bijlage 5: Reflectie kwaliteitswaarborging

### Criteria 1 : Betrouwbaarheid

<b>Zwaktes</b>	<b>Sterktes</b>
De subjectieve interpretatie van de onderzoeker is een mogelijke zwakte op gebied van documentanalyses. Doordat de onderzoeker de documenten voor het eerst leest op papier maar niet betrokken was bij de totstandkoming, heerst het risico van verkeerde interpretatie.	Gelet op het risico van verkeerde interpretatie heeft de onderzoeker zich voorafgaand aan de documentanalyse zich ingelezen in deze handelingen van de Eerste Kamer. Zo zijn ook documenten gelezen voorafgaand aan de deskunigenbijeenkomsten. Dit inlezen geeft context en kleur aan de geanalyseerde documenten wat verkeerde interpretatie voorkomt.
Een ander mogelijk kritiekpunt is dat er voor dit onderzoek geen onderzoekertriangulatie heeft plaatsgevonden. Onderzoekertriangulatie kan de betrouwbaarheid van het onderzoek bevorderen doordat de data vanuit verschillende perspectieven wordt bekeken, waardoor de invloed van individuele percepties wordt ingeperkt (Van Staa & Evers, 2010, p. 6-7).	Dit gebrek is gecompenseerd door de persoonlijke percepties van de data actief te memoreren (zie ook bijlage 4). Het bijhouden van deze memo's zorgt voor transparantie van deze percepties. Daarnaast forceert het bijhouden van memo's dat ik als onderzoeker reflecteer op over de invloed van deze percepties.
	Tot slot is de codeboek van de open codes gedeeld zodat de interpretatie van de onderzoeker ook inzichtelijk is.

### Criteria 2: bevestigbaarheid

<b>Zwaktes</b>	<b>Sterktes</b>
Hierbij is het belangrijk om te kijken naar de mate waarin andere personen dan de geselecteerde respondenten mogen worden ondervangen door de resultaten (IJzendorp, 1998, p.281).	Gelet op de bevestigbaarheid zijn respondenten gevraagd uit verschillende politieke Senaatsfracties, waardoor een zo'n groot mogelijk deel van het politieke spectrum wordt ondervangen.
	Daarnaast is er gelet op het bereiken van saturatie. Er zijn interviews afgenomen totdat er geen nieuwe

	<p>thema's meer aan bod kwamen in deze interviews. De attitudes richting deze thema's verschilt wel tussen respondenten, wat logisch is gelet op de aard van het onderzoek waarin respondenten uit verschillende politieke fracties deelnemen.</p>
--	--

Criteria 3: overdraagbaarheid

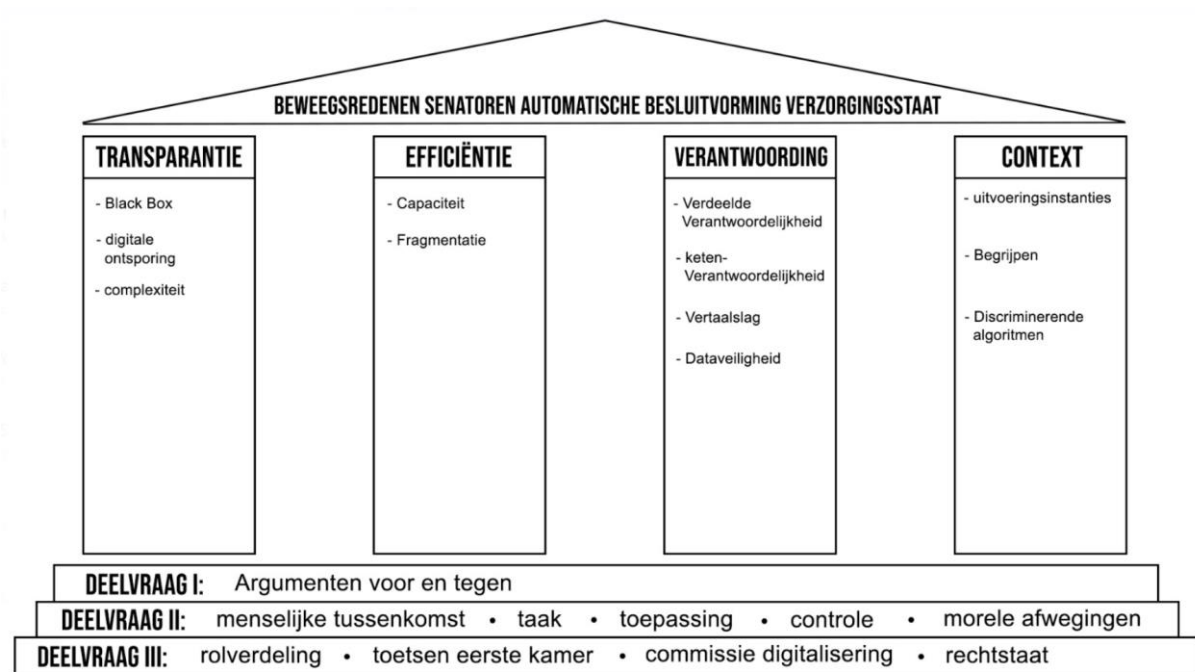
<b>Zwaktes</b>	<b>Sterktes</b>
<p>Een bijkomstig risico van interviews is dat de antwoorden wellicht worden beïnvloed doordat de respondenten mij kennen als 'fractiemedewerker van de OPNL'. Deze dubbele rol als onderzoeker en collega stelt mij in staat om dit onderzoek uit te voeren, maar brengt tegelijk het risico dat de antwoorden anders zijn dan voor een andere onderzoeker.</p>	<p>Dit risico is onvermijdelijk, maar kan worden ingeperkt door vooraf duidelijk te maken dat mijn rol primair die van onderzoeker is en niet die van collega. Daarom gebruik ik bijvoorbeeld alleen mijn e-mailadres van de Universiteit Utrecht en niet mijn werk e-mailadres. Vanwege dit risico is bij het verzamelen van gegevens gebruik gemaakt van datatriangulatie: er zijn zowel interviews afgenomen als een documentanalyse verricht. Het voordeel hiervan is dat de resultaten niet te herleiden zijn tot één beïnvloedende factor (Bowen, 2006, p.27). Beide dataverzamelings-instrumenten waren namelijk onderhevig aan verschillende beïnvloedende factoren. Tijdens de analyse ontdekte ik dat mijn impliciete verwachting, namelijk dat senatoren weinig bezwaar zouden hebben tegen de taak van de commissie Digitalisering om kennis in de Eerste Kamer te verbreden, niet klopte. Respondent 10 was het hier namelijk niet mee eens, wat mij verraste (zie bijlage 4). Dit is een voorbeeld van hoe impliciete verwachtingen een rol spelen bij de verwerking van informatie. Door mijn verwachtingen uit te schrijven ga ik hier bewust mee om.</p>

Criteria 4: geloofwaardigheid

<b>Zwaktes</b>	<b>Sterktes</b>
<p>Een mogelijke zwakte hierbij is dat meer dan de helft van de respondenten de onderzoeker al kenden als ‘fractiemedewerker van Onafhankelijke Politiek Nederland’. Dit heeft mogelijk de interviews beïnvloedt doordat respondenten bijvoorbeeld bang zijn dat de informatie bij de politieke fractie van de onderzoeker terecht komt.</p>	<p>Om dit risico tegen te gaan is extra aandacht besteed aan duidelijke communicatie voorafgaand aan het interview. Gelet hierop zijn de volgende maatregelen getroffen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- De respondenten die voor het eerst fysiek zijn benaderd werd allereerst verteld dat het onderzoek niet vanuit de Eerste Kamer is maar vanuit de Universiteit Utrecht.</li><li>- De respondenten die via de mail zijn benaderd hebben deze informatie ook ontvangen (zie bijlage 2).</li><li>- De informatiebrief werd minimaal twee dagen voorafgaand aan het interview verstuurd, waarin de regels omtrent beveiliging van de gegevens zijn vermeld (zie bijlage 1)</li><li>- De interviews gingen pas van start wanneer de respondent had aangegeven de brief gelezen te hebben, geen vragen hierover te hebben en akkoord ging met de inhoud.</li><li>- Alle communicatie is verlopen via het e-mail adres van de Universiteit Utrecht om eventuele verwarring te voorkomen.</li></ul>

## Bijlage 6 codeparlement

Hieronder is de codeboom te zien met de selectieve en axiale codes



## Bijlage 7 Member check

*Er is gekozen om het advies van de data security officer over te nemen en alleen een member check uit te voeren bij de beleidsmedewerkers. Dit heeft te maken met dat volksvertegenwoordigers andere privacy rechten hebben onder de AVG als het gaat om hun politieke standpunt.*

<b>Respondent</b>	<b>Member check</b>
Respondent 1	Respondent was akkoord met de quotes die van deze respondent zijn gebruikt.
Respondent 9	Respondent was akkoord met de quotes die van deze respondent zijn gebruikt.

## Bijlage 8 Axiale codes

Axiale code	Hoort bij thema (/selectieve code)	Beschrijving axiale code
Rechtssysteem	<i>Rechtssysteem</i>	Het stelsel aan wet- en regelgeving die relevant is voor de controle van de Eerste Kamer op automatische besluitvorming binnen het sociaal domein.
Rolverdeling		Het onderscheid tussen de taken van de Eerste Kamer en de taken van de Tweede Kamer. Doordat de Eerste Kamer bijvoorbeeld geen amendementsrecht heeft wordt de wetgeving in zijn geheel beoordeeld en niet op specifieke onderdelen.
Toetsen van de Eerste Kamer		De Eerste Kamer let met name op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving. Overwegingen die door senatoren worden aangedragen zijn dan ook meestal te herleiden naar één van deze toetsen.
Taak	<i>Menselijke tussenkomst</i>	Het type opdracht dat aan uitvoeringsinstanties wordt toegewezen. Als deze opdracht de grondrechten van mensen raakt, zullen senatoren nauwlettender toezien op het gebruik van automatische systemen.
Mate van controle		De mate van grip die beleidsmakers hebben op automatische besluitvorming. Wanneer zij deze grip verliezen en het moeilijk wordt om het systeem te sturen of aan te passen, wordt menselijke tussenkomst vaak overwogen.
Black box	<i>Transparantie</i>	Automatische besluitvorming waarvan het lastig is om te achterhalen welke tussenconclusies er zijn getrokken om tot het uiteindelijke oordeel te komen. Dit heeft een negatief effect op transparantie doordat de onderliggende onderbouwing van een besluit moeilijk te achterhalen is.
Digitale ontsporing		Het stadium van digitale ontsporing is bereikt wanneer het gebrek aan toezicht over het automatische besluitvormingsproces zodanig uit de hand is gelopen dat deze niet meer door mensen kan worden bijgestuurd.
Complexiteit wetgeving		Ingewikkelde wetgeving, oftewel wetgeving met veel opties, zorgt voor een minder inzichtelijke uitvoering. Generieke wetgeving daarentegen zorgt voor minder beleidsopties en meer transparantie in de uitvoeringspraktijk.

Capaciteit	<i>Efficiëntie</i>	De hoeveelheid personeel, budget en computerkracht waarover de uitvoeringsinstanties beschikken. Een tekort aan een van deze middelen maakt efficiëntie een aantrekkelijke oplossing voor beleidsmakers.
Belangenafweging		Het oordelen op basis van omstandigheden en belangen van het individu. Een toename aan discretionaire ruimte zorgt ook voor meer ruimte voor het maken van een belangenafweging.
Fragmentatie		De hoeveelheid aan verschillende automatische systemen een uitvoeringsinstantie naast elkaar bijhoudt. Een grote hoeveelheid aan systemen heeft meestal te maken met het delen van deze systemen met andere instanties.
Rechtsbesmetting		Dit treedt op wanneer, door middel van het onderling uitwisselen van informatie, uitvoeringsinstanties minder strenge regels hanteren voor persoonsgegevens dan rechtsweg de intentie was.
Verdeelde verantwoordelijkheid	<i>Verantwoording</i>	Hier is sprake van wanneer niet één bewindspersoon verantwoordelijk kan worden gehouden, doordat meerdere instanties een rol hebben bij de uitvoering van een overheidstaak. Deze verdeelde verantwoordelijkheid wordt veelal minder effectief ervaren dan wanneer één bewindspersoon verantwoordelijk kan worden gesteld.
Ketenverantwoordelijkheid		Wanneer uitvoeringsinstanties nog steeds eindverantwoordelijkheid dragen voor uitbestede taken. Bijvoorbeeld wanneer een derde instantie wordt ingehuurd door een overheidsinstantie om een algoritme op te bouwen. In dat geval blijft de overheidsinstantie verantwoordelijk voor dit algoritme.
Vertaalslag		Het vertalen van open normen, zoals de abbb's, in specifieke 'als, dan situaties'. De manier waarop de wet op deze manier wordt ingekleurd heeft gevolgen voor de uitwerking van de wet.
Dataveiligheid		Het risico van een datalek. Dit risico neemt toe wanneer uitvoeringsinstanties grotere hoeveelheden aan data ophalen.
Uitvoeringsinstanties	<i>Bestuurlijke en politieke context</i>	Uitvoerende organisaties die een grote rol spelen in de implementatie van wetgeving binnen het sociaal domein, zoals het UWV, de SVB en de Belastingdienst.

Discriminerende algoritmen	Nieuwsberichten over algoritmen die worden ingezet door deze instanties die achteraf discriminerend blijken te zijn hebben invloed op het bestuurlijke en politieke klimaat.
----------------------------	--

## Bijlage 9 Open codes

**Tabel 6**

*Legenda van de codeboom*

<i>Legenda afkortingen codebomen documenten en interviews</i>	
<i>AI</i>	<i>Artificiële intelligentie</i>
<i>RvS</i>	<i>Raad van State</i>
<i>BO</i>	<i>Bestuursorgaan</i>
<i>SG</i>	<i>Staten-Generaal</i>
<i>EK</i>	<i>Eerste Kamer</i>
<i>NL</i>	<i>Nederland</i>
<i>ipv</i>	<i>In plaats van</i>
<i>ahv</i>	<i>Aan de hand van</i>
<i>obv</i>	<i>Op basis van</i>
<i>Abbb</i>	<i>Algemene beginselen van behoorlijk bestuur</i>
<i>Digi</i>	<i>Commissie Digitalisering in de Eerste Kamer</i>
<i>AP</i>	<i>Autotiteit Persoonsgegevens</i>
<i>ombudsman</i>	<i>De Nationale Ombudsman</i>



**Tabel 7***Codeboom van de documenten*

<b>Codes</b>	<b>Aantal bestanden</b>	<b>aantal referenties</b>
<b>BESTUURLIJKE EN POLITIEKE CONTEXT</b>	0	0
<b>UITVOERINGSINSTANTIES</b>	0	0
beslissingen door BO richting gegeven	2	3
EK tekort deskundigheid voor controle uitvoering	1	1
grootte uitvoeringskracht controle	1	1
herorganiseren plaatsing ambtenaren	1	1
Individueel belang door overheid en niet ZBO of ICT	1	1
opvallende verschillen eigen persoonsgegevens	1	1
uitvoeringsinstanties verder AI dan SG	1	1
uitwerking overeen met intentie wetgeving door evaluaties	1	1
welke uitvoeringskracht nodig om AI te laten sturen	1	1
BO bepalen nu spelregels zonder algemeen noch individueel belang	1	1
BO eerst regels invulling open norm, dan AI	1	1
BO helder hoe wet is ingevuld	1	1
BO meer wendbaarheid voor realisatie nieuwe wetgeving	1	1
BO niet meer verantwoordelijk te houden voor handelingen door netwerk	1	1
zelflerende systemen zorgen UWV of belastinginspecteur actie doet	1	1
beleidsmakers moeten blijven bepalen welke kenmerken belangrijk zijn	2	3
discretionaire ruimte naar ICT, hierdoor rechtsbescherming in geding	3	5
EK moet doel controleren en praktijk moet blijken	0	0
experimenteren om systematische fouten te ontdekken	1	1
zelflerende systemen enige discretionaire ruimte	1	2
zelflerende systemen meer afwijkingen door zelf waarde inschatten	2	3
<b>DISCRIMINERENDE ALGORITMEN</b>	0	0
AI discriminerende werking onbedoeld	1	1
ALS data correct is fantastische resultaten	1	1
automatische risicoselectie ahv AI niet discriminatie proof	1	1
discriminatie omzijlen met anonimiseren werkt niet, te slim	1	1
net als mensen discrimineren onbewust	1	1
NL voorbereiden ontwikkelingen tegen desinformatie en discriminatie	1	1
SyRI is voorbeeld zelflerend systeem	1	2
tegengaan ongewenste profilering	1	1
toeslagenaffaire door tunnelvisie maar kan ook mens	2	3
voorbeeld discriminerende AI van scheldende chatbot	1	1

voorkeur mannelijke wetenschappers, initialen gebruiken werkt niet	1	1
AI als toepassing betekend belangenafweging Awb	1	1
<b>JURIDISCHE TOETSEN</b>	0	0
grondrechtenschending risico vooringenomenheid	2	3
inzichtelijk worden morele en politieke sturing AI door EK	2	3
transparantie kan alleen met welwillende overheid	1	1
winst van investeringen AI wordt geprivatiseerd	1	1
<b>EFFICIENTIE</b>	0	0
70 procent individuele afweging in machine stoppen	1	1
<b>CAPACITEIT</b>	0	0
gebrek capaciteit binnen sociaal domein	3	5
tekort ambtenaren controle	1	1
systemen schatten in hoeveel kans bepaalde vorm	1	1
<b>COMPEXITEIT</b>	0	0
bestuurskundige problemen uit elkaar halen reduceren complexiteit	1	2
ontwikkeling AI kost veel energie	1	1
stimuleren gegevensuitwisseling vanwege efficiëntie	1	1
tekort ambtenaren controle	1	1
navolgbaarheid verhogen door voldoende experts die controleren	1	1
bij integratie systemen ook letten op veiligheid	0	0
bouwwerk bekijken van soorten systemen ipv alleen AI	1	1
gegevens uitwisselen via 1 route	1	1
gestructureerde analyse door opdelen blokjes en interpretatie daarbij	1	1
netwerkbesluiten ontstaan door AI door uitwisseling organisaties	1	1
organisaties niet aangepast functie groter geheel	1	2
sneeuwbaaleffect gegevensuitwisseling	1	1
netwerken kunnen fouten snel herstellen	1	1
netwerken lastig achterhalen waar kennis opgeslagen is	1	1
onafhankelijke instantie mogelijk rechtmatigheid waarborgen	1	1
proportionaliteit systemen holistisch bekijken	1	1
systeemniveau ipv lager niveau	1	1
wetgeving AI gefragmenteerd	1	1
efficiëntie tegenover rechtsstatelijkheid	1	2
zelflerende systemen efficiënter	1	2
<b>MENSELIJKE TUSSENKOMST</b>	0	0
veel mensen zijn digibeet	2	3
AI categoriseren conflict menselijke maat	1	1
AI goede bedoelingen maar akelige uitwerking	1	1
AI maken net als mensen fouten en weet niet waarom	1	1

AI modelleert de werkelijkheid obv gebrekkige data	1	1
AI moet uitlegbaar zijn, wetgeving rode lijn hieraan	1	1
AI persoonlijker dan algemene regel	1	1
analyse ZBO obv groepen niet persoon	1	1
beleidsmakers geen zicht groot deel AI	1	1
AI zelf feedback en verbeteren	1	2
besluiten materiele lading AI onaanvaardbaar	1	1
Design for Values voor technologie met menselijke waarden	1	1
Hibrid Intelligence Centre voor AI met menselijke waarden	1	1
last van verspreiden desinformatie corona	1	1
maatwerk in uitvoering wet niet verenigbaar AI	1	1
<b>MATE VAN AUTOMATISERING</b>	3	4
menselijke maat aan de voorkant proces	1	2
menselijke toets op het eind is te laat	1	1
misdaadbestrijding is mens nodig want andere belangen	1	1
persoon signaleren lastig door reduceren individu	1	1
<b>RECHTSSYSTEEM</b>	0	0
specifieke wetgeving moeilijk met uitzonderingen	1	1
AVG verbod volledig automatisch en informatieverplichting	1	1
EK belangrijke rol implementatie en waarborging	1	1
gebrek jurisprudentie, opvangen consultancy	1	1
hardheidsclausules signaleren zaken uitzondering menselijk oordeel	1	1
hardheidsclausules te verenigen met AI	1	1
rechtsonzekerheid wanneer uitblijven wetgeving	1	1
statistische argumenten bij bezwaar AI	1	1
SyRI sneuvelde door 8 EVRM privacy	1	1
wetgeving abbb upgraden	1	1
wetgeving AI kijken naar abbb	1	1
algoritme moet de wet zijn	1	1
alle partijen keten, van jurist tot ICT'er	1	1
alle vertaalslagen naar juridische bron moeten traceerbaar zijn	1	1
behoefte wetgeving normering AI	2	
belangrijk onderzoeken mogelijkheden AI en uitlegbaarheid	1	1
EK controleren AI overeenkomt met rechten	1	1
EK democratische controle omdat ZBO anders vrijheden inperkt	1	1
hoe AI controleren met wetgeving	1	1
indirect ZBO helpen normering AI	1	1
instrumenten als AIJaarverslag en RekenKamer inzetten	1	1
interpretatie juridische of AI als dan redeneringen geschikt	3	4

<b>JURIDISCHE TOETSEN</b>	0	0
assessment vooraf inzet AI voor zorgvuldigheidsbeginsel	1	1
bestuursrecht mag niet worden beïnvloedt door AI	1	1
juridische vraagstukken kunnen niet statistisch beantwoord worden	1	2
manier en persoon die gegevens verwerken moeten helder zijn	1	1
niet achterkant bij bezwaarfase maar bij wetgeving afvragen AI wenselijk	1	1
niet hele systeem beoordelen maar individueel besluit zoals SyRI	1	1
rapport ongekend onrecht met disproportionele maatregelen	1	1
<b>ROLVERDELING</b>	0	0
machtsverhoudingen disbalans versterkt door AI	1	1
machtsverhoudingen verschuiven door AI	1	2
RvS wil gegevens bekend die nodig zijn bezwaar	1	1
SG meer politieke discretionaire ruimte controle AI	1	1
verbeteren normen die helpen bij interpretatie wet	1	1
wet bevat open normen uitvoering regels	2	3
wetgever verantwoordelijk voorkant AI	1	1
wetten AI moeten nageleefd worden	1	1
wetten categoriseren, daarom moet AI dit ook	1	1
<b>TRANSPARANTIE</b>	0	0
<b>BLACK BOX</b>		
black box AI heeft voordelen en beperkingen	1	1
black box en zelf waarde inschatten versterkt effect afwijkingen	1	1
black box verhindert verantwoording en veroorzaakt afstand	1	1
blackbox verhindert interpretatie ZBO en burger	1	1
blackbox zo ingewikkeld zelfs experts onwetend	1	1
blackbox zorgt AI niet voor besluitvorming mag gebruiken	1	1
corrigeren bij gebrek transparantie vrijwel onmogelijk	1	1
eenzijdige inzet AI mist voordelen als eenvoudiger uitkering	1	1
softwareprogramma's die worden gebruikt dienen inzichtelijk te zijn	1	1
toeslagenaffaire door gebrek transparantie	2	3
moeilijk achterhalen op grond waarvan netwerk kennis baseert	1	2
uitvoerders wensen systeemcode explicieter maken	2	3
willen een neutrale en inzichtelijke AI	1	1
<b>VERANTWOORDING</b>	0	0
<b>DATAVEILIGHEID</b>	0	0
Amazon voorbeeld black box die je niet open krijgt	1	1
inbreuk privacy vanwege overheidsvorderingen niet proportioneel	1	1
inbreuk privéleven op persoon zelf en omringend	1	1
big data obv verschillende en verkapte info naar small data	1	1

data analyse maakt aantrekkelijk om kleine fouten aan te merken als zware fraude	1	2
data groeien en veranderen	1	1
datasets die niet neutraal zijn zorgen voor onwenselijke resultaten	1	1
digitalisering maakt uitwisseling data aantrekkelijk	1	1
sociale voorziening belang want veel persoonsgegevens	1	1
<b>VERTAALSLAG</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
abbb nu vertaald door ICT'ers	2	3
globale politieke doelstellingen kunnen AI niet sturen	1	1
noodzaak kennismodel vertaling recht naar IT	1	1
AP transparantie van belang gegevensverwerking	1	1
belastingdienst moet transparant zijn	1	1
controlepositie versterken ahv AI	1	1
deeplearning niet uitlegbaar voor uitvoerders	1	1
EK moet gebruikmaken van AI	1	1
EK vragen aan regering bij inzet AI	1	1
moeilijk stuurbaar en niet uitlegbaar	1	2
of stuurbaar en uitlegbaar of goede prestaties	1	1
overheid proactief recht info AI	1	1

**Tabel 8***Codeboom van de interviews*

<b>Codes</b>	<b>Aantal bestanden</b>	<b>Aantal referenties</b>
<b>BESTUURLIJKE EN POLITIEKE CONTEXT</b>	0	0
<b>COMMISSIE DIGITALISERING</b>	0	0
behandeling controleren moet commissie breed zijn	1	1
commissie belangrijk want digi specifieke insteek	1	1
commissie digi kan beter vakcommissie zijn	3	4
commissie gestart vanwege gebrek kennis	1	2
commissie goed want verdiepen onderwerp	1	1
commissie is afhankelijk of statss digi TK	1	1
commissie logisch want ai kan vreselijke gevolgen hebben	1	1
commissie moet niet alleen experts bevatten maar de hele EK	1	1
commissie niet genoeg gezien belasting toekomst op gebied van AI wetgeving	1	1
commissie om mens rechterlijke waarborgen te toetsen	1	1
commissie ondersteuning bij complexe wetgeving	1	1
commissie zorgt juist dat kleine groep senatoren op de hoogte zijn	1	1
<b>ADVIESORGANEN</b>	0	0
adviesorgaan moet meegaan ontwikkeling	1	1
alle Kamerleden bewust digitalisering ipv alleen commissie	1	2
deskundigen horen want EK niet deskundig	1	1
eigen verantwoordelijkheid senatoren inschakelen experts	1	1
expertadvies vanuit commissie is neutraler	1	1
experts binnen fractie raadplegen	1	1
griffie zou versteekt moeten worden voor meer informatievoorziening	1	1
initiatieven als AP en commissie om kennisniveau te verhogen	1	1
meer kennis vergaren uitvoering en inhoud digitalisering	1	1
niet 1 deskundige horen maar verschillende	1	1
praten met uitvoeringsinstanties als SVB en UWV	2	4
risico meegesleept worden door lobbyisten zoals Bits of Freedom	3	4
begrijpen hoe iets technisch in elkaar zit en wordt opgebouwd	1	1
beoordeling vereist begrip hoe techniek werkt	1	1
beste verdiepen door technisch begrip	1	1
bewust zijn van dat er AI wordt gebruikt want dan kritische blik	1	1
bewustzijn creëren over systemen en leren ze te gebruiken	1	1
kennisniveau EK verhogen ogv spelende dossiers	1	1
kleine fracties veel commissies en technologie om bij te houden	1	1
leren van mensen geïnteresseerd in systemen	1	1

motivering onderliggende gedachten belangrijk ab	2	2
relativeren hoe groot de kans is dat iets fout gaat	2	2
verdiepen leidt tot betere beoordeling	1	1
wennen aan risico's en weten hoe systemen werken	1	1
<b>INFORMATIEKWALITEIT</b>	0	0
fatsoenlijke mening vormen systeem terwijl gebrek kennis	1	1
informatie beschikbaar stellen omdat belastingdienst deze nodig heeft	1	2
informatie om bezwaar te maken moet beschikbaar zijn	1	1
<b>UITVOERINGSINSTANTIES</b>	0	0
evaluatie en monitoring	1	1
grip op wat binnen de organisatie gebeurd	1	1
hart voor innovatie zorgt voor andere bril kijken wetgeving	3	3
kijken naar handhaafbaarheid maar uitvoering doet uitvoerende macht	1	1
voorpellen uitvoeringsbenodigdheden	1	1
ruimte organisaties aan de voorkant problemen op te lossen	1	1
soms lijkt wet goed tot bij uitvoeringsinstanties terecht komt	1	1
systeem boven instanties niet zelf maar wordt uitbesteed	1	1
uitvoering van welke systemen gebruikt worden en mate transparantie	1	1
uitvoeringsinstanties verantwoordelijk vertaalslag	1	2
uitvoeringsinstanties vergeten dat het om mensen gaat	1	1
UWV wil digitaliseren gegevens maar dan verleidelijker gegevens uitwisselen	1	1
vertaling wet naar ICT-programma moeilijk door aanbesteden	1	1
EK moet doel controleren en praktijk moet blijken	1	1
incident gedreven beslissingen veroorzaken onwenselijke systemen	1	1
ingewikkelde en morele afwegingen moeten door mensen gemaakt worden	1	1
keuze voor AI door efficiëntie en minder arbeidskrachten	1	1
verzinnen dingen die niet kloppen maar voor AI wel logisch	1	1
voorkant beeldvormen uitwerking praktijk	2	2
<b>DISCRIMINERENDE ALGORITMEN</b>	0	0
algoritme discriminerend en geen check of het klopt	1	1
bijsturen en in de gaten houden van systemen net als zelfrijdende auto's	1	1
BKR registraties blijven mensen genoteerd als ze schuld hebben afbetaald	1	1
discriminerende systemen kunnen ook erg effectief zijn	1	1
door wie wordt bezwaar beoordeeld	1	1
menselijk bedrijf is niet selecteren obv ras	1	1
nationaliteit uitsluiten is niet genoeg ook waarborgen tegen discriminatie	1	1
niet-discriminerende ai is nog niet gevonden	3	4
voorselectie bulkdata zorgde bij duo voor discriminerende algoritmen	1	1
westerse blik maken indicatoren die bias bevatten	1	1

westerse perspectief creert ai waardoor uitwerking discriminerend kan zijn	2	2
<b>BELANGENAFWEGING</b>	0	0
belangenafweging ingebouwd in de wet ipv hardheidsclausules	1	1
of belangenafweging of hardheidsclausule	1	1
<b>JURIDISCHE TOETSEN</b>	0	0
bezwaar maken moet goed zijn afgedekt zeker bij AI	1	1
mogelijkheid herstel als fout is gemaakt	4	4
politieke wind vereist strenge toetsen	1	1
praktijk weerbarstig en niet alles voorzien	2	2
relativeren hoe groot de kans is dat iets fout gaat	2	3
sinds nieuwe kabinet meer ruimte wetgeving en vertrouwen en hardheidsclausules	1	1
slecht ICT systeem in NL	1	1
verbod als in Italië onverstandig want AI onvermijdelijk	1	1
vragen stellen die niet te technisch nog politiek zijn	1	1
VS kijkt mee doordat zij technische assistentie bieden	1	1
<b>EFFICIENTIE</b>	0	0
<b>CAPACITEIT</b>	0	0
gebrek capaciteit binnen sociaal domein	3	5
tekort ambtenaren controle		
systemen schatten in hoeveel kans bepaalde vorm	0	0
navolgbaarheid hoe besluitvorming is tot stand is gekomen is belangrijk	1	1
verborgen wereld wanneer omgaan met data	1	1
<b>FRAGMENTATIE</b>	0	0
bij integratie systemen ook letten op veiligheid	1	1
fragmentatie systemen waardoor bij elke aanpassing een nieuw systeem	2	2
kijken hoe je uit systemen kan komen als hooibergen ervan verzameld zijn	1	1
uniformering van wetgeving waarbij ambtenaren ruimte krijgen voor maatwerk	1	1
veel plekken data verzamelen waardoor verschillende mogelijkheden toegang	1	1
repressieve houding ipv beoogde blik op omgang en bestuursrecht	1	1
steekproef voldoet ook aan efficiëntie doeleinden	1	1
uitvoeringsinstanties vaak niet de capaciteit om wet uit te voeren	1	1
voorkomen wetgeving andere praktijk dan intentie	0	0
zelflerend vermogen creert en loop waardoor je niet meer weet wat je doet	1	1
<b>MENSELIJKE TUSSENKOMST</b>	0	0
achterhalen wie door de wetgeving wordt geraakt	5	7
corresponderen met mensen aan de andere kant	1	1
participatie democratisch proces	1	1
mate automatisering dat je controle behoudt controleer je met algoritmeregisters	2	4
toeslag automatisch uitgekeerd	2	2



mensen spreken binnen partij omdat het ingewikkeld is	1	1
mensen zelf beslissen informatie beschikbaar stellen	1	1
mensen zijn niet altijd rationeel waardoor PCs dit niet kunnen voorspellen	2	2
sommige zaken zijn kwantificeerbaar en andere moeten door mensen	1	1
specifieke wetgeving moeilijk met uitzonderingen	0	0
systemen andere logica dan mensen want gebaseerd op data	1	1
taken moeten zich ontlenen voor automatisering en niet in het verkeerde hokje	1	1
voor actie ondernemen moet eerst menselijke toets voorafgaan	1	1
<b>RECHTSSYSTEEM</b>	0	0
(kleine)fracties hebben beperkte invloed	5	8
bepaalde informatie automatisch uitwisselen bijvoorbeeld financiële situatie	1	1
Bestuursrechtelijke rechtsbeginselen gelden ook voor automatische besluitvorming	1	1
burgemeesters en colleges restrictiever geworden	1	1
democratisch gat wegwerken want geen controle algoritmen	1	1
EK gaat niet over technische uitwerking maar over doel van de wet	1	1
EK kijkt naar waarom NL breder wet interpreteert dan Richtlijn voorschrijft	1	1
grondige behandeling die tijdrovend is	1	1
heroverweging door ander mens gebeurd niet bij AI, want zelfde systeem	1	1
impact breder trekken dan reguliere uitvoeringstoets EK	1	1
impact wetgeving op doelmatigheid en rechtmatigheid zeer belangrijk	1	1
instanties coulant onder elkaar betref verantwoordelijkheid systemen	1	1
integratie ict geen belemmering bezwaar en beroep	1	1
<b>JURIDISCHE TOETSEN</b>	0	0
EK beperkte speelruimte, wet tegenhouden of aanvaarden zoals hij voorligt	1	1
mensenrechten waarborgen want sleepnet aan informatie binnenhalen	1	1
niet eigen snippertje wetgeving doen maar overzicht houden alle wetgeving	1	1
niet werkende wetten moeten worden aangepast en verbeterd	1	1
nieuwheid technologie zorgt voor aarzeling wetgever	1	1
onbruikbare wetgeving kan niet worden opgelost in de uitvoering	1	1
onvermijdelijkheid systemen waardoor kaders maken	1	1
open normen bieden ruimte politiek in te kleuren	1	1
open normen nodig voor brede toepassing verschillende gebieden in NL	1	1
oppassen OM onrechtmatig mensen profileert en in de gaten houdt	1	1
opvallende gevallen moeten door systemen signaleerd worden	1	1
randvoorwaarden bepalen hoeverre besluit zich leent voor automatisering	1	1
realistische blik op de werking van de wet	1	1
regels moeten toepasbaar zijn in de praktijk	1	1
regeringscommissaris ziet toe op noodzakelijkheid	1	1
<b>ROLVERDELING</b>	0	0

afdwingbare procedure om te kijken naar AI	1	1
senatoren beperkte mogelijkheden invloed wet	1	1
senatoren zijn autonoom	1	1
SG meer politieke discretionaire ruimte controle AI	0	0
uitvoerbaarheid wetgeving vanuit instituut	1	1
techniek bij wettekst is ingewikkeld voor senatoren	1	1
toetsen EK en EU wetgeving geldt ook voor AI	1	1
verankeren in de wet hoe algoritme ingezet wordt	1	1
wet moet in de praktijk blijken te werken	1	1
wetgeving is niet allesomvattend	1	1
wetgeving rekeninghouden verschillende kabinetten	1	1
complexiteit wet wordt gereflecteerd in ICT systeem	1	1
deductie informatie obv ondoordachte besluitvorming veroorzaakt bias	1	1
herkenbaar voor burgers wanneer AI gebruikt wordt	2	3
koppeling uitvoeringsinstantie gegevensuitwisseling	2	3
koppeling moeilijk achterhalen oorsprong gegevens	1	2
totstandkoming kijken om subtiele weeffouten eruit te halen	1	1
transparantie checken door kijken menselijke beoordelingsruimte	1	1
transparantie extra belangrijk bij ethische kwesties	4	5
vereenvoudiging van wetgeving zodat ICT systemen het weer aankunnen	1	1
AOW is vb complexer geworden	1	1
uitzonderingsregels zijn overbodig	1	1
vereenvoudiging gaat ten koste van menselijke maat	1	1
vereenvoudiging gaat ten kosten van andere waarden	1	1
vereenvoudiging zorgt voor ongelijkheid wat lastig is uit te leggen	1	1
verschil werk ICT'ers en senatoren	1	1
wettekst te complex om te begrijpen als niet techneut	1	1
zelflerend moeilijk herleiden waar welke les AI heeft getrokken	1	1
bulkdata lastig indicatoren trechters	1	1
<b>TRANSPARANTIE</b>	0	0
<b>COMPLEXE WETGEVING</b>	0	0
complexiteit wet wordt gereflecteerd in ICT systeem	1	1
herkenbaar voor burgers wanneer AI gebruikt wordt	1	1
besluit moet dat vermelden plus welke data	1	2
nu burger zelf opzoeken algoritmeregister	1	1
algoritmeregister onsuccesvol want burgers zoeken niet op	1	1
processtappen tot besluitvorming moeten zichtbaar zijn	1	1
snelle technologische ontwikkelingen waardoor minder transparantie en meer risico's	1	1
toeslagenaffaire door gebrek transparantie	0	0

totstandkoming kijken om subtiele weeffouten eruit te halen	1	1
transparantie checken door kijken menselijke beoordelingsruimte	1	1
transparantie extra belangrijk want ethische kwesties	1	1
<b>UITLEGBAAR</b>	0	0
afslagen algoritme systematisch controleren	1	1
ongrijpbaarheid systemen vanwege gevoel gebrek kennis senatoren	1	1
organiseren van bulkdata is black-box	1	1
uitvoerders wensen systeemcode explicieter maken	0	0
vereenvoudiging van wetgeving zodat ict systemen het weer aankunnen	1	1
AOW is bijvoorbeeld complexer geworden	1	1
route data uitwisseling in kaart brengen	0	0
stapeling AI voor transparantie	0	0
uitzonderingsregels zijn overbodig	1	1
<b>DIGITALE ONTSPORING</b>		
vereenvoudiging gaat ten koste van menselijke maat	1	1
vereenvoudiging gaat ten kosten van andere waarden	1	1
vereenvoudiging zorgt voor ongelijkheid wat lastig is uit te leggen	1	1
verschil werk ICT'ers en senatoren	1	1
wettekst te complex om te begrijpen als niet technout	1	1
zelflerend moeilijk herleiden waar welke les AI heeft getrokken	1	1
voorafgaand aan indicatoren het trechteren van bulkdata en bijkomende keuzes	1	1
willen een neutrale en inzichtelijke AI	0	0
<b>VERANTWOORDING</b>	0	0
<b>DATAVEILIGHEID</b>	0	0
koppeling uitvoeringsinstantie gegevensuitwisseling	2	4
koppeling belemmert achterhalen oorsprong gegevens	1	3
waarborgen privacy	1	1
steekproef ipv voorselectie obv geselecteerde bulkdata	1	1
beveiliging opgeslagen data	1	1
bewaren gegevens grote gevolgen zoals hypotheek afsluiten	1	1
bewust omgaan met risico's data	1	1
gevoelige gegevens rekeninghouden waarborgen privacy burgers	1	1
lang opgeslagen data periodiek door EK controleren	1	1
risico datalek	1	2
overvloed data bemoeilijkt controle vooroordelen	1	1
data moet voldoende geanonimiseerd zijn	2	3
datahonger moet getempt worden	1	1
datakluis die enkel gegevens toelaat die noodzakelijk zijn	1	1
technische componenten als waar de data is opgeslagen	1	1

trechteren data die interessant is vanuit bulkdata	1	1
uitdaging decentrale overheden in toekomst data veilig bewaren	1	1
uitvoeringsinstantie willen graag bulkdata verzamelen	1	1
zoeksystemen keuzes maken welke data wel of niet	1	1
VERTAALSLAG	0	0
gesprek dat heeft plaatsgevonden tussen ICT en juristen	2	3
wet moet uitwerking zijn van beoogde doel	1	1
in gesprek blijven met ICT'ers en juristen	1	1
ketenaansprakelijkheid waardoor organisaties beter kunnen verantwoorden	2	4
nadenken bij opstellen juiste evaluatiecriteria	1	1
nut en noodzaak is niet altijd goed onderbouwd	1	1
ombudsman en AP te weinig capaciteit controletaak	2	2
specifieke technische kennis wordt aanbesteedt buiten overheidsorganisaties	2	4
uitbesteding en samenwerking zorgt voor verdeelde verantwoordelijkheid	1	1
uitvoering door buitenlandse aanbieders verschuild onder technische assistentie	1	1