



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 157/2021 van 10 september 2021**

**Betreft: adviesaanvraag betreffende een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, om meer transparantie te verschaffen over het gebruik van algoritmen door de overheid (DOC 55 1904/001) (CO-A-2021-147)**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),n  
Aanwezigheden : mevrouw Alexandra Jaspar en de heren Yves-Alexandre de Montjoie en Bart Preneel;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Eliane Tillieux, Kamervoorzitter, ontvangen op 8 juli 2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 10 september 2021 het volgend advies uit:

## **I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Kamervoorzitter, mevrouw Eliane Tillieux, vroeg op 8 juli het advies van de Autoriteit over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, om meer transparantie te verschaffen over het gebruik van algoritmen door de overheid (DOC 55 1904/001) (hierna "het wetsvoorstel")
2. Dit wetsvoorstel beoogt artikel 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur te wijzigen, **teneinde de transparantie inzake het gebruik van algoritmen te waarborgen**. Met name zouden de overheidsdiensten ertoe worden verplicht:
  - (1) **de bij de uitvoering van hun opdrachten gebruikte regels ter bepaling van de belangrijkste algoritmische verwerkingshandelingen** online bekend te maken **wanneer individuele beslissingen er geheel dan** wel deels op berusten;
  - (2) voor **elk overheidsdocument van individuele strekking** de kenmerken van het algoritme mee te delen aan de persoon jegens wie een beslissing werd genomen die geheel dan wel deels op een algoritmische verwerkingshandeling berust, **op verzoek van deze laatste** in begrijpelijke vorm en op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan wettelijk beschermde geheimen, **het betreft de volgende inlichtingen** :
    - a. de mate waarin en de wijze waarop de algoritmische verwerking tot de besluitvorming heeft bijgedragen;
    - b. de verwerkte gegevens en de bronnen ervan;
    - c. de op de situatie van de belanghebbende toegepaste verwerkingsparameters en, in voorkomend geval, ook de afweging ervan;
    - d. de met de verwerking uitgevoerde verrichtingen;
  - (3) de krachtens artikel 35 van de AVG uitgevoerde **effectbeoordeling bekend te maken** met betrekking tot de door de overheidsdienst aangewende tools.

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

3. **De administratieve transparantieverplichtingen die het wetsvoorstel wil opleggen, zijn in overeenstemming met de filosofie die aan de AVG ten grondslag ligt, met name** artikel 13.2.f), artikel 14.2.g), artikel 15.1.h) en artikel 22. Het doel is de burgers de nodige informatie te

verschaffen om hen in staat te stellen de logica en het effect te begrijpen van de algoritmische verwerking die door de overheid wordt gebruikt om individuele besluiten te nemen.

**A. de noodzaak om het toepassingsgebied van de door het wetsvoorstel opgelegde transparantieplichtingen nauwkeuriger te omschrijven**

4. Om het toepassingsgebied van de door het wetsvoorstel opgelegde nieuwe verplichtingen te verduidelijken en aldus zowel de rechtszekerheid als de leesbaarheid van het wetsvoorstel te dienen, is de Autoriteit van oordeel dat in het wetsvoorstel de begrippen "**algoritmische verwerking**", "**verwerkingsparameters**", en "**door de met de verwerking uitgevoerde verrichtingen**" **moeten worden gedefinieerd**. Bij gebrek aan een definitie van deze begrippen is het **moelijk om precies en concreet vast te stellen welke informatie aan de betrokkenen moet worden verstrekt**.
  
5. Meer fundamenteel wil de Autoriteit de aandacht vestigen op het feit dat dergelijke informatie (in het bijzonder die betreffende *de "verwerkingsparameters" en de "met de verwerking uitgevoerde verrichtingen"*) niet noodzakelijkerwijs zal *zorgen voor "meer transparantie over de wijze waarop het algoritme werkt, de criteria op basis waarvan het werkt, sorteert en een antwoord geeft* »<sup>1</sup>. . **Voor vele algoritmen, en met name die welke gebaseerd zijn op kunstmatige intelligentie op basis van machinaal leren (hierna " IA ), kan met deze informatie immers niet worden begrepen hoe zij werken**. In dit verband onderstreept de Autoriteit dat de Europese Unie werkt aan een rechtskader om het gebruik van AI-systemen te reguleren. Zij verwijst naar het **voorstel voor een Europese verordening tot vaststelling van geharmoniseerde voorschriften voor IA**. Dit voorstel voor een verordening gaat uit van een risicogebaseerde aanpak (waarbij 4 risiconiveaus worden onderscheiden): (b.v. onaanvaardbaar risico, hoog risico, beperkt risico en minimaal risico). Voor AI-systemen die een hoog risico inhouden, zoals AI-systemen die van invloed zijn op de uitoefening van de rechten en vrijheden van personen, stelt de voorgestelde verordening onder meer eisen ten aanzien van:
  - (1) de kwaliteit van de gegevensreeksen die worden gebruikt om het AI-systeem te trainen (bv: ervoor zorgen dat de gegevensreeksen waarop het AI-systeem wordt getraind) voldoende groot zijn om alle noodzakelijke scenario's te bestrijken, ervoor zorgen dat de gegevensreeksen voldoende representatief zijn, ...),
  - (2) het bewaren van beslissingen die tijdens de training van het algoritme zijn genomen (bijvoorbeeld : de kenmerken van de gebruikte gegevensreeksen en waarom zij zijn gekozen, in sommige gevallen de gegevens die zijn gebruikt om het AI-systeem te trainen, en een documentatie van de trainingstechnieken die zijn gebruikt om het systeem te bouwen, te testen en te valideren,

---

<sup>1</sup>Zie p. 3 van de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

- (3) transparantiemaatregelen met betrekking tot de mogelijkheden en beperkingen van het gebruikte AI-systeem,
  - (4) de mate van robuustheid en nauwkeurigheid van het gebruikte AI-systeem, enz;
  - (5) wat betreft de mechanismen voor menselijke controle op de werking van het gebruikte AI-systeem en de genomen besluiten.
6. De Autoriteit wil de relevantie van een dergelijke aanpak onderstrepen om het gebruik van algoritmische verwerkingen op basis van AI te reguleren.
- 7. De Autoriteit roept de auteurs van het wetsvoorstel op ervoor te zorgen dat de transparantieplichtingen die door het wetsvoorstel worden opgelegd, zodanig worden gedefinieerd dat het beoogde doel - namelijk ervoor zorgen dat het gebruik van algoritmen door overheidsinstanties eerlijk is - daadwerkelijk wordt bereikt.**

**B. Normatieve context waarin de verplichtingen inzake administratieve transparantie zijn opgenomen**

8. Hoewel de Autoriteit begrip heeft voor de keuze om de nieuwe verplichtingen van het voorstel in de wet openbaarheid van bestuur op te nemen, **vraagt zij zich af of het niet passender zou zijn om deze in plaats daarvan in de WVG op te nemen.**
9. De verplichtingen die het wetsvoorstel oplegt, zijn er in wezen op gericht de transparantie en eerlijkheid van de algoritmische verwerking van persoonsgegevens te waarborgen<sup>2</sup>.
10. De Autoriteit wijst erop dat het wetsvoorstel zou kunnen worden aangenomen op grond van artikel 6.2 van de AVG, dat bepaalt « *De lidstaten kunnen specifiekere bepalingen handhaven of invoeren ter aanpassing van de manier waarop de regels van deze verordening met betrekking tot de verwerking met het oog op de naleving van lid 1, punten c) [nvdr: verwerking die noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting] en e) [nvdr: verwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang] worden toegepast; hiertoe kunnen zij een nadere omschrijving geven van specifieke voorschriften voor de verwerking en andere maatregelen om een rechtmatige en behoorlijke verwerking te waarborgen, ook voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX.*».
11. Het opnemen van de nieuwe verplichtingen van het wetsvoorstel, in de wet van 30 juli 2018, en niet in de wet van 11 april 1994, **zou zorgen voor een daadwerkelijk toezicht op de naleving van**

---

<sup>2</sup> De Autoriteit wijst er echter op dat door het opnemen van algoritmische transparantieplichtingen in de wet van 30 juli 2018, rechtspersonen daar geen recht op zouden kunnen hebben (tenzij zij er uitdrukkelijk in voorzien).

**deze verplichtingen**, aangezien de Autoriteit, die over ruime inspectie- en sanctiebevoegdheden beschikt<sup>3</sup>, verantwoordelijk zou zijn voor het toezicht op de naleving ervan<sup>4</sup>.

12. Voorts is de Autoriteit van oordeel dat, om voldoende passende waarborgen voor de betrokkenen te bieden, **het wetsvoorstel de algoritmische transparantieplichtingen moet opleggen aan elke "overheidsinstantie"**, zoals dit begrip is gedefinieerd in artikel 5 van de WVG, en niet alleen aan de "administratieve overheden"<sup>5</sup>.

### C. Publicatie van het advies van de GBA over de DPIA

13. Het wetsvoorstel voorziet in de bekendmaking van de gegevenbeschermingseffectbeoordeling die moet worden uitgevoerd krachtens artikel 35 van de AVG (artikel 2, 7<sup>o</sup>, zoals ingevoegd bij het wetsvoorstel). Naast de bekendmaking van de effectbeoordeling **acht de Autoriteit het passend om, als extra waarborg voor de betrokkenen, de bekendmaking van het voorafgaand advies van de Autoriteit overeenkomstig artikel 36.1 van de AVG te verlangen (d.w.z. indien uit de effectbeoordeling blijkt dat er een hoog restrisico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bestaat).**

### OM DIE REDENEN,

**is de Autoriteit is van mening dat de volgende aanpassingen in het wetsvoorstel moeten worden aangebracht:**

- definiëren van de begrippen "**algoritmische verwerking**", "**verwerkingsparameters**" en "met de **verwerking uitgevoerde verrichtingen**" (overw. 4) ;
- ervoor zorgen dat de opgelegde transparantieplichtingen zodanig zijn gedefinieerd dat zij daadwerkelijk toezicht houden op de billijkheid van het gebruik van algoritmen door overheidsinstanties (overw. 5-7)
- de verplichtingen van het wetsvoorstel opnemen in de WVG in plaats van in de wet van 11 april 1994 (overw. 8-11) ;

<sup>3</sup> In tegenstelling tot de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, die is ingesteld bij de wet van 11 april 1994, die slechts raadgevende bevoegdheden heeft.

<sup>4</sup> Immers, artikel 4, §1 van de wet van 3 december 2017 bepaalt: "*De Gegevensbeschermingsautoriteit is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonsgegevens, in het kader van de WOG alsook de wetten die bepalingen bevatten inzake de bescherming van de verwerking van persoonsgegevens.* ».

<sup>5</sup> Artikel 1 van de wet van 11 april 1994 definieert het begrip administratieve overheid als "een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

- algoritmische transparantieverplichtingen opleggen aan alle overheidsinstanties (niet alleen administratieve overheden) (overw. 12)
- in voorkomend geval de bekendmaking voorschrijven van het voorafgaand advies van de Autoriteit over de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (overw. 13).

Voor het Kenniscentrum,  
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur