

ONDERZOEK

AI-ACT & ALGORITME
GEMEENTE



**NHL
STENDEN**
hogeschool

Namen:
Docentopdrachtgever:
Opdrachtgever:
Contactpersoon:

Chantal Streefkerk, Desma Kuipers, Fardau Klijnstra en Iris Terpstra
Miranda Aalders
Lectoraat Bestuur en Veiligheid in Digitaliserende Samenleving.
Willem Bantema ([Willem Bantema | LinkedIn](#)).
willem.bantema@nhlstenden.com

Datum eindversie: 1 januari 2024

Voorwoord

In opdracht van het lectoraat Bestuur en Veiligheid in Digitaliserende Samenleving van Thorbecke Academie/NHL Stenden Hogeschool is onderzoek gedaan naar de invloed van de nieuwe AI-act op gemeentelijke algoritmes. Kunstmatige intelligentie (AI) is tegenwoordig een onmisbaar onderdeel van onze samenleving. Diverse overheidsorganen, waaronder gemeenten maken gebruik van AI voor onder andere gegevensverwerking en het nemen van beslissingen (Binnenlands Bestuur, 2023).

Opmerkelijk is dat er in Nederland op dit moment nog geen specifieke wetgeving is met betrekking tot het gebruik van kunstmatige intelligentie (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2023). Het Europees Parlement heeft op 14 juni ingestemd met de AI-act, die betrekking heeft op AI en autonome algoritmes. Deze wetgeving zal naar verwachting volgend jaar (2024) van kracht worden. Dit roept uitdagingen op voor gemeenten, aangezien er binnen de gemeente gebruik wordt gemaakt van algoritmen zonder volledig te begrijpen hoe de AI-act hun praktijken zal beïnvloeden. Dit onderzoek heeft tot doel te kijken in hoeverre gemeenten voorbereid zijn op de nieuwe AI- wetgeving.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
H1. Onderzoeksopzet	5
<i>H.1.1 Probleemanalyse</i>	5
<i>H.1.2 Doelstelling</i>	6
<i>H.1.3 Hoofdvraag</i>	6
<i>H.1.4 Deelvragen</i>	6
<i>H.1.5 Actorenanalyse</i>	6
<i>H.1.6. Theoretisch kader</i>	8
<i>H.1.6.1. Artificial intelligence</i>	8
<i>H.1.6.2. Artificial intelligence act</i>	8
<i>H.1.6.3. Algoritmes</i>	9
<i>H.1.7. Methode</i>	9
<i>H.1.8. Strategie</i>	11
H2. Welke juridische eisen stelt de AI -act aan het gebruik van algoritmen aan gemeente?	12
<i>H.2.1. De AI-act</i>	12
<i>H.2.2. Een AI-systeem</i>	12
<i>H.2.3. Voor wie geldt de AI-act?</i>	12
<i>H.2.4. De risico gebaseerde aanpak</i>	13
<i>H.2.5. De onacceptabele risico's</i>	13
<i>H.2.6. De hoge risico's</i>	14
<i>H.2.7. De eisen voor gebruikers van hoge-risico AI-systemen</i>	16
<i>H.2.8. De transparantierisico's</i>	20
<i>H.2.9. De minimale risico's</i>	20
<i>H.2.10. De foundation models</i>	21
<i>H.2.10. Tussenconclusie</i>	21
H.3. In hoeverre zijn gemeenten zich bewust van de nieuwe AI-act en de eisen die deze wetgeving stelt aan hun algoritmegebruik?	23
<i>H.3.1. Algoritmeregister</i>	23
<i>H. 3.2. Resultaten uit interviews</i>	24
H 3.2.1. Gemeente A	24
H 3.2.2. Gemeente B.....	25
H 3.2.3 Gemeente C.....	25
H 3.2.4. ICT Recht	25
<i>H 3.3 Nationaal overzicht bewustzijnsniveau</i>	26
<i>H.3.4. Tussenconclusie</i>	26
H.4. Hoe bereiden gemeenten zich voor op naleving van de AI-act met betrekking tot algoritmen en welke uitdagingen en beperkingen zien zij hierbij?	28
<i>H.4.1. Praktijkonderzoek</i>	28
<i>H.4.2. Interview Gemeente B</i>	28

<i>H.4.3. Interview Gemeente A.....</i>	<i>29</i>
<i>H.4.4. Interview gemeente C</i>	<i>30</i>
<i>H.4.5. Tussenconclusie.....</i>	<i>30</i>
H.5. Conclusie en advies	32
<i>H.5.1. Advies.....</i>	<i>32</i>
Discussie	33
Bronnenlijst.....	34
Bijlage 1: Toelichting op antwoorden gemeenten	37

H1. Onderzoeksopzet

H.1.1 Probleemanalyse

Tegenwoordig is kunstmatige intelligentie (AI) niet meer weg te denken uit de samenleving, zo ook bij diverse overheidsorganen, zoals gemeenten. Overheidsorganen kunnen AI bijvoorbeeld inzetten voor het verwerken van gegevens en het nemen van bepaalde besluiten (Binnenlands Bestuur, 2023). Momenteel kennen wij in Nederland nog geen specifieke wetgeving over het gebruik van kunstmatige intelligentie (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2023). Dat het gebruik van AI wel nadere wetgeving nodig heeft, is de afgelopen jaren bijvoorbeeld duidelijk geworden in de zogeheten toeslagenaffaire. In deze toeslagenaffaire zijn ouders namelijk onterecht beschuldigd van fraude door de belastingdienst, vanwege het gebruik van discriminerende algoritmes. De belastingdienst heeft bij het beoordelen of personen wel of niet terecht kinderopvangtoeslag ontvingen gebruik gemaakt van AI-systemen. Deze AI-systemen hebben ervoor gezorgd dat bepaalde gezinnen onterecht zijn beschuldigd van fraude. Volgens het AI-systeem kwamen de gezinnen niet in aanmerking voor toeslag, terwijl dit in werkelijkheid wel zo bleek te zijn (Universiteit van Amsterdam, 2023).

Op 14 juni jl. heeft het Europees Parlement ingestemd met de AI-act; de nieuwe wetgeving met betrekking tot AI en autonome algoritmes. Dit betekent dat de definitieve onderhandeling met de Raad van Ministers kan beginnen en dat de nieuwe wetgeving waarschijnlijk volgend jaar (2024) wordt ingevoerd (Engelfriet, 2023). In deze wetgeving worden bijvoorbeeld randvoorwaarden opgenomen omtrent het gebruik van AI-systemen, maar kan zelfs zien op het volledig verbieden van bepaalde toepassingen. Dit alles om de toepassing van AI in verschillende sectoren te reguleren (Meuwese & Wolswinkel, 2022).

Nu er op 14 juni jl. duidelijk is geworden dat er nieuwe wetgeving aan zit te komen, levert dit ook een probleem voor diverse gemeenten op. Steeds meer gemeenten maken gebruik van algoritmen en krijgen dus te maken met de nieuwe wetgeving. Dit blijkt uit bijvoorbeeld het openbare algoritme register. Dit is een register waarin overheden, waaronder gemeenten, hun gebruikte algoritmes plaatsen, zodat burgers dit na kunnen lezen. Het is belangrijk om aan te geven dat gemeenten momenteel nog niet verplicht zijn hun algoritmes in het register te registreren, waardoor er in werkelijkheid waarschijnlijk meer gemeenten gebruik maken van algoritmes (Overheid, z.d. & Digitale Overheid, 2023). Dit betekent dan ook dat de gemeenten die werken met algoritmen in aanraking zullen komen met de nieuwe wetgeving en met de gevolgen hiervan te maken zullen krijgen.

Doordat het een nieuwe wet is, zijn gemeenten waarschijnlijk nog niet op de hoogte van alle eisen die de AI-act zal stellen aan het gebruik van AI/algoritmen en zijn ze hier ook nog niet voldoende op voorbereid. Doordat alle eisen van de AI-act nog niet helder in kaart zijn gebracht bij gemeenten, hebben zij wellicht ook onvoldoende kennis en expertise in huis om zich te kunnen voorbereiden op de gevolgen die de AI-act met zich mee zal brengen. Dit brengt niet alleen gevolgen met zich mee voor gemeenten zelf, maar ook voor burgers. Indien gemeenten niet goed in kaart hebben welke de eisen de AI-act stelt en hoe zij hier mee om moeten gaan, kan dit ervoor zorgen dat zij zich niet aan de regels van de AI-act houden, wat weer gevolgen kan hebben voor de burgers (denk aan de toeslagenaffaire).

Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het lectoraat Bestuur en Veiligheid in een Digitaliserende Samenleving. Dit lectoraat is onderdeel van de onderzoeksgroep Cybersafety (NHL Stenden Hogeschool in Leeuwarden) en focust op kennisontwikkeling over de online inzet van bevoegdheden en over verantwoord gebruik van technologie om bij te dragen aan (digitale) veiligheid.

H.1.2 Doelstelling

Het eerste doel is om op 22 december 2023 in de vorm van een onderzoeksrapport inzicht te geven in de nieuwe AI-wetgeving en de mate waarin de gemeenten in Nederland zijn voorbereid op deze nieuwe wetgeving.

Het tweede doel is om op 22 december 2023 in de vorm van een infographic inzicht te geven aan het Lectoraat Bestuur en Veiligheid in Digitaliserende Samenleving over eisen die de nieuwe AI-wetgeving stelt aan het gebruik van algoritmen door gemeenten en om een inzicht te geven in hoeverre gemeenten zich bewust en voorbereid zijn op deze nieuwe wetgeving, zodat het lectoraat dit kan gebruiken voor social media en op deze manier gemeenten kan helpen met de nieuwe AI-wetgeving.

H.1.3 Hoofdvraag

Hoe ziet de nieuwe AI-act eruit en in hoeverre zijn gemeenten voorbereid op deze nieuwe wetgeving?

H.1.4 Deelvragen

1. Welke juridische eisen stelt de AI -act aan het gebruik van algoritmen aan gemeenten?
2. Tot in hoeverre zijn gemeenten zich bewust van de nieuwe AI-act en de stelt aan het gebruik van algoritmes?
3. Hoe bereiden gemeenten zich voor op naleving van de AI-act met betrekking tot algoritmen en welke uitdagingen en beperkingen zien zij hierbij?

H.1.5. Actorenanalyse

Een 'actor' verwijst naar een groep of een individu met specifieke belangen of betrokkenheid bij een bepaald traject, beleid of project. Bij het uitvoeren van een analyse van deze actoren worden de 'ringen van invloed' als theorie gebruikt. Deze benadering biedt een helder begrip van de relevante actoren en de mate van invloed die ze uitoefenen binnen de organisatie.

Beleidsmakers

Beleidsmakers spelen een cruciale rol bij het reguleren van kunstmatige intelligentie (AI) in de samenleving. Beleidsmakers houden zich bezig met het opstellen van wet- en regelgeving voor AI-gebruik met als doel om AI op een verantwoorde en ethische manier in te zetten, waarbij de voordelen worden benut en risico's worden geminimaliseerd.

Op verschillende niveaus van een bestuursorgaan bevinden zich beleidsmakers, dit geldt voor zowel internationale, nationale als lokale bestuursorganen. Op internationaal niveau betreft dit de Europese raad, nationaal niveau zijn de eerste en tweede kamer verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid, op lokaal niveau krijgen gemeenteraadsleden de kans om beleid waar ruimte is geboden voor invulling op hun eigen manier te implementeren.

Beleidsmakers op internationaal niveau zien de risico's die gebonden zijn aan het gebruik van Artificial intelligence, bijvoorbeeld het onderbenutte van AI waardoor de Europese Unie kansen mist met als gevolg economische stagnatie (Europees Parlement, 2020).

Raad van ministers en het Europees parlement

De Raad van Ministers van de Europese Unie speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van wetgeving met betrekking tot kunstmatige intelligentie (AI) en autonome algoritmes. Dit proces omvat het bespreken, wijzigen en goedkeuren van wetsvoorstellen die zijn voorgesteld door de Europese Commissie. De Raad van Ministers vertegenwoordigt de belangen van de EU-lidstaten en onderhandelt over specifieke bepalingen en voorwaarden in de wetgeving. Uiteindelijk moet zowel het Europees Parlement als de Raad van Ministers het eens zijn over de definitieve tekst van de wet, zoals de aanstaande AI-act, voordat deze wordt goedgekeurd en ingevoerd als EU-wetgeving (Raad van de Europese Unie - ECER, z.d.).

Gemeente

De gemeente is betrokken bij het gebruik van kunstmatige intelligentie (AI) op lokaal niveau door de implementatie van nationale en Europese wet- en regelgeving. Binnen de gemeenten bestaan er verschillende functies die mogelijk te maken krijgen met de AI-act, denk hierbij aan bijvoorbeeld de burgemeester, juridische medewerkers of een IT-architect. In dit onderzoek zal naar voren komen welke gemeentelijke rollen betrokken zullen zijn bij de AI-act en welke invloed dit zal hebben in de toekomst. Het belang van de gemeenten is dat er ze op de hoogte zijn/blijven van trends en ontwikkelingen om hun taken zo juist als mogelijk uit te voeren.

Burgers

Burgerbetrokkenheid bij het gebruik van kunstmatige intelligentie (AI) omvat het recht op informatie en transparantie over AI-toepassingen. Burgers zullen met de AI-act actiever betrokken worden bij de AI gestuurde systemen. De belangen van de burgers omvatten privacy, veiligheid en transparantie.

Rechters

Rechters zijn betrokken bij kwesties met betrekking tot kunstmatige intelligentie (AI) door juridische geschillen te behandelen die ontstaan als gevolg van het gebruik van AI. Rechters spelen een cruciale rol bij het waarborgen van de naleving van wetten en het beschermen van rechten in de context van AI-toepassingen.

Officier van justitie

De officier van justitie is betrokken bij kwesties met betrekking tot kunstmatige intelligentie (AI) door het initiëren en leiden van strafrechtelijke vervolging in gevallen waarin AI-gerelateerde misdaden worden gepleegd. Ze verzamelen bewijsmateriaal, interpreteren wetten met betrekking tot AI, bieden juridisch advies, werken samen met experts en vertegenwoordigen de staat in strafzaken (Officier van Justitie, z.d.).

Advocaten

Advocaten zijn betrokken bij kwesties met betrekking tot kunstmatige intelligentie (AI) door juridisch advies te geven aan organisaties en individuen over AI-gerelateerde zaken, contracten op te stellen, intellectuele eigendomsrechten te beschermen, te adviseren over

privacy en gegevensbescherming, juridische vertegenwoordiging te bieden in rechtszaken en het bevorderen van de naleving van de AI-act (Faber, 2023).

Politie

De politie kan AI gebruiken als een hulpmiddel bij misdaadonderzoek en handhaving van het naleven van de wetgeving. Ook zal de politie ervoor moeten zorgen dat de AI-act wordt gehandhaafd. De politie heeft belang bij duidelijke wetgeving die hen in staat stelt om AI-technologieën op een rechtmatige manier te gebruiken.

Technologiebedrijven

Bedrijven die AI-systemen ontwikkelen en implementeren, spelen een grote rol. Zij moeten zorgen voor ethisch en wettelijk gebruik van hun technologieën en kunnen betrokken zijn bij het leveren van technische expertise in onder andere juridische geschillen.

[H.1.6. Theoretisch kader](#)

Artificial intelligence (AI), in het Nederlands kunstmatige intelligentie genoemd, wordt een steeds belangrijker begrip in de maatschappij. Maar wat is kunstmatige intelligentie precies?

[H.1.6.1. Artificial intelligence](#)

Waar vroeger menselijke intelligentie nodig was, kan nu Artificial intelligence als een geautomatiseerd systeem taken uitvoeren. De systemen kunnen patronen herkennen, waarna het zelf beslissingen kan nemen. De systemen leren door te oefenen en worden dus steeds beter. Een populair voorbeeld van Artificial intelligence is de chatrobot ChatGPT. Het is een antwoordmachine wat tekst genereerd op basis van vele webpagina's.

[H.1.6.2. Artificial intelligence act](#)

Wetgeving op AI is er nog niet. De AI act van het Europees parlement gaat daarin begin 2024 verandering brengen. Deze nieuwe wetgeving gaat ervoor zorgen dat risico's aan AI worden geminimaliseerd en het gebruik van AI, machine learning en algoritmes beperkt. Vanaf 2026 zal iedereen die met AI werkt aan deze wetgeving moeten voldoen.

Onder de AI-act zal alle inzet van AI vallen. De act stelt verplichtingen voor zowel gebruikers als aanbieders, afhankelijk van het risiconiveau waarin het AI-systeem zich bevindt. Deze drie risiconiveaus zijn ingedeeld als volgt:

- Onacceptabele risico's: AI mag niet op de Europese markt worden ingezet als het iets doet dat botst met Europese fundamentele waarden en normen. Voorbeelden hiervan zijn gezichtsherkenning in publieke ruimtes en het laten voorspellen of iemand crimineel gedrag zal vertonen, deze vormen van AI worden verboden binnen de EU.
- Hoge risico's: AI-systemen met een hoog risico voor de grondrechten, veiligheid, milieu of gezondheid zijn toegestaan, wel zal er voldaan moeten worden aan strenge voorwaarden. Er moet duidelijk zijn waar de data vandaan komt waarmee de AI is getraind, menselijk toezicht is vereist en de technische documentatie moet op orde zijn.
- Lage risico's: de overige AI-systemen die niet onder de voortgaande categorieën vallen, kunnen zonder te veel hinder zich begeven op de Europese markt. Wel is het vereist dat de AI transparant is en het geen beslissingen neemt.

De AI-act stelt veruit de meeste verplichtingen aan AI-systemen die onder 'hoge risico's' vallen. De volgende verplichtingen zijn hiervoor van kracht (ICTRecht B.V., z.d.):

- Menselijk toezicht
- Conformiteitsbeoordeling
- Transparantie
- Systeem voor gegevensbeheer
- Technische documentatie
- Risicomanagementsysteem

H.1.6.3. Algoritmes

De Technische universiteit Delft omschrijft algoritmes als '*een eindige set van instructies voor het bereiken van een doel*'. Binnen gemeentes worden algoritmes gebruikt voor verschillende doeleinden.

Een vereiste vanuit de AI-act is dat algoritmes transparant zijn. De gemeente Amsterdam heeft een Algoritmeregister beschikbaar gesteld via hun website om algoritmes inzichtelijk te maken voor zijn burgers. Er wordt toegelicht wat de bedoeling van het algoritme is en hoe het precies in zijn werking gaat, ook technische informatie is beschikbaar gesteld. Dit register is nog in ontwikkeling en bevat nog niet alle algoritmes die de gemeente Amsterdam gebruikt (*Meer informatie – Amsterdam Algoritmeregister, z.d.-b*)

H.1.7. Methode

Deelvraag 1

Voor het beantwoorden van deelvraag 1 is ten eerste gebruik gemaakt van het voorstel van de AI-act uit 2021. Dit is de basis van de AI-wetgeving. Aangezien de AI-act nog niet definitief ingevoerd is, zijn er de afgelopen jaren ook veel wijzigingen doorgevoerd in de AI-act. Hierdoor is er ook gebruik gemaakt van alle amendementen (wijzigingen) op de AI-act tot en met 14 juni 2023; de datum van de eerste goedkeuring van de AI-act door het Europees Parlement.

Daarnaast is er veel literatuuronderzoek gedaan. Voor het zoeken van literatuur is gezocht op de zoektermen 'AI-act', 'AI-verordening', 'hoog-risico AI', 'onacceptabele risico AI', 'AI', 'overheid', 'gemeente', 'eisen AI-act'. Hier zijn verschillende onderzoeken uitgekomen. Ten eerste is een onderzoek uit het NJB gebruikt waarin alle onacceptabele risico's van AI werden behandeld. Ook is er een onderzoek uit het Nederlands Tijdschrift Bestuursrecht gebruikt waarin de gevolgen van de AI-act voor overheden werd beschreven. Daarnaast zijn er nog diverse onderzoeken gebruikt die de eisen in de AI-act verder toelichten. Zo is er bijvoorbeeld gezocht op 'menselijk toezicht AI', waarna er een onderzoek van Van den Ven is gevonden waarin deze vereiste verder werd uitgelegd. Ook middels deze zoekterm een onderzoek van Mattart gevonden. Dit onderzoek is ook gebruikt om het vereiste 'logbestanden' verder toe te lichten.

Ook zijn de interviews van de gemeente A en de gemeente B gebruikt om uit te leggen dat gemeenten in de praktijk ook gebruik maken van AI en dat zij dus onder de AI-act vallen. Er is hierbij bewust gekozen voor een grote gemeente die heel veel bezig is met AI (B) en een relatief kleine gemeente die zich nog niet echt bewust is van de AI-act (A), zodat er een goed beeld van de praktijk wordt gegeven.

Deelvraag 2/Deelvraag 3

Deelvraag 2 en 3 zullen worden beantwoord door zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek. Er zal ten eerste een literatuuronderzoek worden gedaan. Zo worden er bijvoorbeeld relevante rapporten geanalyseerd en worden er overige stukken gelezen en verwerkt die meer inzicht bieden in hoe gemeenten momenteel omgaan met algoritmen en hoe zij zich aan het voorbereiden zijn op de nieuwe wetgeving. Om deze onderzoeken te vinden zal er worden gezocht op de termen 'onderzoek AI-act', 'AI-wetgeving', 'AI-act'.

Om te weten in hoeverre gemeenten zich bewust zijn van de gevolgen van de nieuwe wetgeving, zal een stuk praktijkonderzoek worden gedaan. Ten eerste zullen er interviews worden gehouden met gemeenten, in het specifiek met de personen die verantwoordelijk zijn voor het gebruik van algoritmen binnen de gemeente. Om erachter te komen wie verantwoordelijk zijn binnen de gemeente van de AI, zullen wij het algemene mailadres van de gemeente mailen. Hierin zullen wij vragen welke afdeling wij het beste kunnen bereiken voor een interview over AI en algoritmen.

Tijdens deze interviews zal onderzocht worden hoeveel gemeenten momenteel al weten van de nieuwe AI-act en of ze zich bewust zijn van de gevolgen die de nieuwe wetgeving voor hun gemeente in het specifiek zal hebben. Ook zal er fieldresearch door middel van een enquête worden uitgevoerd. Door middel van een enquête kunnen we wellicht meer gemeenten bereiken, wat ook zorgt voor betere onderzoeksresultaten.

Meting bewustzijn gemeenten

Er zijn in Nederland 342 gemeenten. Om een zo duidelijk en realistisch mogelijk beeld te krijgen van het bewustzijn met betrekking tot de AI-act binnen gemeenten, zijn al deze gemeenten aangeschreven met de drie onderstaande vragen. Aan de hand van deze vragen wordt de mate van bewustzijn bepaald. Om dit duidelijk en overzichtelijk in beeld te brengen wordt er op een gemeentekaart met kleuren aangegeven hoe bewust de betreffende gemeente is met betrekking tot de nieuwe AI-act.

Wij hebben de gemeenten verzocht onderstaande vragen met ja of nee te beantwoorden:

1. Is iemand binnen uw organisatie op de hoogte van de AI-act en de verplichtingen die deze wetgeving met zich meebrengt?
2. Wordt er actie ondernomen binnen u gemeente om het bewustzijn omtrent de AI-act te vergroten?
3. Zijn er binnen uw gemeente al veranderingen doorgevoerd om te voldoen aan de AI-act?

Geen positieve antwoorden	1 positief antwoord	2 positieve antwoorden	3 positieve antwoorden
Niet bewust	Beperkt bewust	Bewust	Heel bewust

H.1.8. Strategie

Aangezien wij veel gebruik zullen maken van literatuuronderzoek, enquêtes en interviews af willen nemen hebben wij ervoor gekozen om gebruik te maken van de analytische strategie. Deze strategie is lineair, overzichtelijk, beheersbaar, planbaar en heeft een stabiele context.

Wij zullen een ontwerp maken in de vorm van een infographic welke het lectoraat ter kennisgeving aan kan nemen en op voort kan borduren aangezien de opdrachtgever heeft aangegeven dat er behoefte is aan nieuwe informatie.

H2. Welke juridische eisen stelt de AI -act aan het gebruik van algoritmen aan gemeente?

In dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de AI-act in het algemeen. Vervolgens zal worden ingegaan op de eisen uit de AI-act waar de gemeenten (hoogstwaarschijnlijk) mee te maken zullen krijgen. Bij het beantwoorden van de deelvraag zal het voorstel van de AI-act uit 2021 gecombineerd worden met alle amendementen uit 2023.

H.2.1. De AI-act

In 2017 heeft de Europese Raad aangegeven dat er dringend moet worden ingespeeld op de ontwikkeling van AI. Naast de voordelen die AI met zich mee kan brengen, zitten er ook risico's en negatieve gevolgen voor de samenleving aan verbonden. Het doel van nieuwe wetgeving is dan ook de invoering van de AI te bevorderen, maar ook de risico's aan te pakken. Met name de onvoorspelbaarheid en het autonome gedrag van bepaalde AI-systemen zorgt ervoor dat er volgens de Europese Raad behoefte is aan wetgeving. In 2021 is door de Europese Commissie het eerste voorstel met betrekking tot de AI-act ingediend (Europese Commissie, 2021). Nu, twee jaren en vele aanpassingen verder, heeft op 14 juni 2023 het Europees Parlement in de eerste lezing ingestemd met de AI-act. Inmiddels, op 9 december 2023, is er een definitief akkoord bereikt over de AI-act (Council of the EU 2023).

H.2.2. Een AI-systeem

Art. 3 onder 1 AI-act geeft aan dat een AI-systeem een machinaal systeem is dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat voor expliciete of impliciete doelstellingen output kan genereren, zoals voorspellingen, aanbevelingen of beslissingen die van invloed zijn op de fysieke of virtuele omgeving. Een welbekend AI-systeem is bijvoorbeeld ChatGPT (ChatGPT). Later in dit hoofdstuk wordt er ingegaan op specifieke AI-systemen die onder de AI-act vallen.

Een belangrijke nuancering hierbij is dat niet elk algoritme onder een AI-systeem valt. Een algoritme is een formule om een bepaald probleem op te lossen. Er wordt van een AI-systeem gesproken als het systeem uit een zelflerend algoritme bestaat. Dit betekent dat het systeem op basis van informatie zelfstandig beslissingen kan nemen en hiervan kan leren (Gemeente Amsterdam, z.d.)

H.2.3. Voor wie geldt de AI-act?

De AI-act heeft een eigen toepassingsgebied. Ten eerste is de verordening op grond van art. 2 lid 1 sub a AI-act van toepassing op iedereen die een AI-systeem aanbiedt of in de handel brengt. Hieronder valt volgens art. 3 onder 2 AI-act bijvoorbeeld een natuurlijk persoon of een overheidsinstantie, die een AI-systeem ontwikkelt of beschikt over een AI-systeem dat al is ontwikkeld met het doel deze in de handel te brengen of het in gebruik stellen van dit systeem. Ook aanbieders van AI-systemen die buiten de EU gevestigd zijn kunnen onder de AI-act vallen. Het is in dit geval wel vereist dat het AI-systeem in de EU wordt gebruikt (de Graaf & Veldt 2021).

Volgens art. 2 lid 1 sub b is de verordening ook van toepassing op exploitanten (hierna: gebruikers) van AI-systemen. Een gebruiker van een AI-systeem is volgens art. 3 onder 4 AI-act bijvoorbeeld een natuurlijk persoon of een overheidsinstantie die een AI-systeem onder zijn eigen verantwoordelijkheid gebruikt.

Gemeenten die AI-systemen gebruiken voor het uitoefenen van de werkzaamheden, vallen onder de term 'gebruikers'. Gemeenten kopen bijvoorbeeld AI-systemen in met als doel deze te gebruiken voor het uitvoeren van werkzaamheden, zoals het nemen van besluiten of het maken van vacatureteksten (interview gemeente B & gemeente A).

H.2.4. De risico gebaseerde aanpak

De AI-verordening werkt met een risico gebaseerde aanpak. Dit betekent dat de verplichtingen waar de aanbieders en gebruikers zich aan moeten houden afhankelijk is van het risico dat het AI-systeem vormt. De AI-act maakt een onderscheid in 4 verschillende soorten risico's: de onacceptabele risico's, de hoge risico's, de transparantierisico's en de minimale risico's (de Graaf & Veldt 2021).

H.2.5. De onacceptabele risico's

De AI-systemen met onacceptabele risico's worden omschreven art. 5 AI-act. Deze systemen zijn verboden om te gebruiken. De AI-systemen met onacceptabele risico's worden hierna kort behandeld.

Manipulatieve/misleidende technieken

Volgens art. 5 lid 1 onder a AI-act is het verboden een AI-systeem in de handel te brengen of te gebruiken die het onderbewustzijn door middel van manipulatieve of misleidende technieken beïnvloedt, waardoor een persoon een beslissing maakt die hij anders niet gemaakt zou hebben én waardoor deze persoon schade oploopt. Een voorbeeld hiervan is reclame voor een casino waarbij gebruik wordt gemaakt van een AI-systeem. Dit kan leiden tot psychologische schade (een gokverslaving) en is dus verboden (de Graaf & Veldt 2021).

Kwetsbare groepen

Op grond van art. 5 lid 1 onder b AI-act is het tevens verboden een AI-systeem in de handel te brengen/gebruiken die gebruikmaakt van de kwetsbaarheden van een groep personen zoals leeftijd, persoonlijkheidskenmerken en fysieke/geestelijke vermogens, waardoor deze personen schade oplopen. Hierbij kan gedacht worden aan online games voor kinderen (een kwetsbare groep) waarin machine learning een groot onderdeel uitmaakt, wat kan leiden tot een gameverslaving (de Graaf & Veldt 2021).

Biometrische categorisering

Op grond van art. 5 lid 1 onder b a AI-act is het in de handel brengen/gebruik maken van AI-systemen voor biometrische categorisering die natuurlijk personen indelen op basis van gevoelige of beschermde eigenschappen ook verboden. Hierbij valt te denken aan het categoriseren van personen op basis van bijvoorbeeld geslacht, ras of etniciteit (Autoriteit Persoonsgegevens, z.d.).

Sociale scoring, evaluatie of classificatie

Art. 5 lid 1 onder c AI-act geeft aan dat er AI-systemen die gebruikt worden voor sociale scoring, evaluatie of classificatie van natuurlijke personen gedurende een bepaalde periode

op basis van hun sociale gedrag/persoonlijkheidskenmerken, verboden zijn. Het is hierbij wel vereist dat de sociale score negatieve gevolgen heeft.

Identificatie op afstand

Volgens art. 5 lid 1 onder d is het tevens verboden om AI-systemen te gebruiken waarmee een identificatie op afstand in real time in de openbare ruimte plaatsvindt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gezichtsherkenning binnen een publieke ruimte of aan een AI-systeem die voorspelt of een persoon crimineel gedrag zal gaan vertonen.

Er is wel een uitzondering op dit verbod. Wanneer het gebruik van het systeem noodzakelijk is voor de opsporing van daders van strafbare feiten of wanneer er voorafgaand rechterlijke toestemming is gegeven, mag het AI-systeem wel gebruikt worden (Kleinhoult & Naves 2022).

Toepassing op gemeenten

Het is onduidelijk of gemeenten in Nederland momenteel gebruik maken van AI-systemen met een onacceptabel risico. Het zou bijvoorbeeld best een mogelijkheid kunnen zijn dat gemeenten gebruik maken van 'sociale scoring systemen'. Wanneer een gemeente met enige regelmaat 'last' heeft van bepaalde groepen personen die problemen veroorzaken binnen de gemeente, zou het best denkbaar kunnen zijn dat zij AI-systemen inzetten om deze groepen te kunnen volgen of de namen van deze mensen bij te houden. Ook kan de gemeente deze systemen bijvoorbeeld inzetten om bepaalde andere groepen te controleren. Denk hierbij aan mensen die een bijstandsuitkering ontvangen.

Hierbij is het ook mogelijk dat de gemeente hierbij identificatie op afstand inzet. Wanneer er bijvoorbeeld bepaalde groepen zijn die overlast veroorzaken in de gemeente, is het mogelijk dat de gemeente hiervoor op bepaalde gebieden gezichtsherkenning inzet, zodat zij deze groepen personen kunnen herkennen.

De conclusie is dan ook dat er een mogelijkheid bestaat dat gemeenten gebruik maken van onacceptabele hoge-risico systemen. Hoewel hier momenteel nog geen regelgeving voor bestaat, geeft de AI-act aan dat het gebruik van dergelijke systemen verboden is. Zodra de AI-act ingevoerd wordt mogen gemeenten dan ook geen gebruik meer maken van deze systemen.

H.2.6. De hoge risico's

De tweede categorie zijn AI-systemen met hoge risico's. Om te beoordelen of een AI-systeem onder een hoog risico valt, moet er worden gekeken of het systeem valt onder één van de situaties genoemd in bijlage III van de verordening. De AI-systemen met de hoge risico's worden hierna behandeld.

Biometrische en op biometrie gebaseerde systemen

AI-systemen die worden gebruikt voor biometrische identificatie van natuurlijke personen of systemen die bedoeld zijn om conclusies te trekken over persoonlijke kenmerken van personen op basis van biometrische gegevens, vallen ook onder een hoog risico. Hier zijn echter wel de systemen genoemd in art. 5 AI-act op uitgesloten (deze waren immers verboden) (bijlage III, art. 1 AI-act).

Beheer en exploitatie van kritieke infrastructuur

Wanneer een AI-systeem gebruikt wordt als veiligheidscomponent bij het beheer of exploitatie van weg-, spoor- en luchtverkeer of bij het beheer of exploitatie van de levering van water, gas en elektriciteit, valt dit ook onder een hoog risico (bijlage III, art. 2 AI-act).

Onderwijs en beroepsopleiding

AI-systemen die bedoeld zijn om te bepalen of iemand wel of niet wat toegelaten aan een onderwijs- en beroepsinstelling, die bedoeld zijn om studenten in het onderwijs te beoordelen, om het passende onderwijsniveau van een persoon te bepalen of die bedoeld zijn voor de monitoring en opsporing van ongeoorloofd gedrag van studenten tijdens examens, vallen onder een hoog risico (bijlage III, art. 3 AI-act). Gemeenten zijn ook betrokken bij het onderwijs. In bepaalde gemeenten is het zo dat er spraken met scholen zijn gemaakt over de verdeling van de kinderen over de scholen. Kinderen mogen dan niet naar alle scholen uit de gemeente, maar bijvoorbeeld slechts naar de scholen in de buurt van hun wijk (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022). Om te bepalen wie er naar welke school mag, is het een realistische gedachte dat hier door de gemeente ook AI-systemen voor ingezet kunnen worden.

Werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid

AI-systemen met als doel het aanwerven en selecteren van personen door middel van het plaatsen van gerichte vacatures, het screenen of filteren van sollicitaties en het evalueren van sollicitanten tijdens interviews/testen, vallen onder een hoog risico. Ook systemen die bedoeld zijn voor het nemen van besluiten met betrekking tot de aanvang, bevordering en beëindiging van arbeidsrelaties en de toekenning van taken op basis van een individu, vallen onder systemen met een hoog risico (bijlage III, art. 4 AI-act). Er is een kans aanwezig dat bepaalde gemeenten in Nederland een AI-systeem gebruikt die in de bovenstaande omschrijving valt. Met regelmaat zoeken gemeenten nieuwe medewerkers. Hierbij is het denkbaar dat zij AI-systemen inzetten voor het plaatsen van vacatures en het selecteren van de sollicitanten.

Toegang tot en gebruik van essentiële particuliere diensten en openbare diensten en uitkeringen

AI-systemen die de toegang tot en het gebruik van essentiële particuliere en publieke diensten beoordelen, vallen ook onder een hoog risico. Met deze systemen wordt bedoeld:

- AI-systemen die door/namens overheden worden gebruikt om te beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een overheidsuitkering en overheidsdienst, waaronder gezondheidszorg en essentiële diensten zoals huisvesting, elektriciteit, verwarming en internet of die juist bepalen dat de uitkeringen of diensten verhoogd, beperkt of ingevorderd moeten worden;
- AI-systemen die de kredietwaardigheid van een persoon vaststellen;
- AI-systemen die beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een ziektekosten- of levensverzekering;
- AI-systemen die noodoproepen evalueren en hierbij de prioriteit van de inzet van de hulpdiensten beoordelen (bijlage III, art. 5 AI-act).

Gemeenten kunnen ook gebruik maken van een dergelijk systeem. De gemeente is een overheidsorgaan die zich bezighoudt met het verstrekken van uitkeringen, zoals de

bijstandsuitkering (Ministerie van Algemene Zaken, 2023). Hierbij is het mogelijk dat zij AI-systemen gebruiken die beoordelen of een persoon wel of niet in aanmerking komt voor deze uitkering. Dit AI-systeem zal dan vallen onder de categorie ‘hoog risico’.

Rechtshandhaving

Ook AI-systemen die worden gebruikt voor de rechtshandhaving vallen onder een hoog risico. Hierbij moet worden geacht een AI-systeem dat de betrouwbaarheid van bewijsmateriaal beoordeelt, die wordt ingezet voor de profilering van personen tijdens de opsporing, het onderzoek of de vervolging van strafbare feiten of systemen die misdaadanalyses uitvoeren (bijlage III, art. 6 AI-act). Het is mogelijk dat de gemeente gebruik maakt van een dergelijk systeem. Zij zouden bijvoorbeeld bij de aanpak van ondermijning, het handhaven van de openbare orde of bij het handhaven van fraude (bijvoorbeeld op het gebied van uitkeringen) gebruik kunnen maken van AI-systemen. Middels deze systemen kan de gemeente de desbetreffende personen opsporen.

Migratie, asiel en beheer van grenscontroles

AI-systemen die het risico op illegale immigratie beoordelen, de echtheid van reisdocumenten controleren, de betrouwbaarheid van bewijsmateriaal voor een asielaanvraag, een aanvraag voor een visum of voor een verblijfsvergunning controleren of die grenscontroles uitvoeren door het opsporen, herkennen en identificeren van personen, vallen tevens onder het hoge risico genoemd in de AI-act (bijlage III, art. 7 AI-act).

Rechtsbedeling en democratische processen

Tot slot vallen AI-systemen die worden gebruikt door of namens een rechterlijke instantie of een bijbehorend administratief orgaan om feiten en de wet te onderzoeken en uit te leggen, onder een hoog risico. Ook systemen die worden gebruikt om de uitslag van een verkiezing of het stemgedrag van personen te beïnvloeden, vallen onder een hoog risico (politieke campagnes vallen hier niet onder) (bijlage III, art. 8 AI-act). Gemeenten kunnen met deze laatste te maken krijgen, al hoewel het de vraag blijft of dit ook daadwerkelijk gebeurt. Wanneer gemeenten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen een systeem inzetten zodat kiezers beïnvloed worden, valt het systeem een AI-systeem in de ‘hoge risico’ categorie.

H.2.7. De eisen voor gebruikers van hoge-risico AI-systemen

In de AI-act worden veel eisen genoemd. Deze eisen zijn echter niet allemaal van toepassing op dezelfde personen. Veel eisen zijn slechts van toepassing op de aanbieders van de AI-systemen. Aangezien de gemeente een gebruiker is, zijn dan ook niet alle eisen van toepassing. De specifieke eisen die voor gebruikers gelden, worden genoemd in art. 29 AI-act. Deze worden hierna behandeld.

Gebruiksaanwijzing

De aanbieder van het AI-systeem is op grond van overweging 47 AI-act verplicht een gebruiksaanwijzing op te stellen. Hierin moet staan hoe het AI-systeem werkt, hoe de output van het systeem tot stand komt en hoe het systeem gebruikt kan worden. Daarnaast moet in de gebruiksaanwijzing staan welke mogelijke risico's voor de grondrechten en mogelijke risico's op discriminatie het AI-systeem met zich meebrengt.

Art. 29 lid 1 AI-act schrijft voor dat de gebruikers passende technische en organisatorische maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat zij het AI-systeem gebruiken in overeenstemming met de opgestelde gebruiksaanwijzingen.

Menselijk toezicht

Art. 29 lid 1 a AI-act geeft aan dat een AI-systeem met een hoog risico moet worden ontwikkeld én gebruikt op een manier die menselijk toezicht garandeert (van de Ven, 2021). In een organisatie waarin AI-systemen worden gebruikt is het volgens art. 14 lid 1 jo. overweging 46a AI-act vereist dat de personen die verantwoordelijk zijn voor het menselijk toezicht, beschikken over de noodzakelijke competenties, opleiding en autoriteit om deze toezicht uit te kunnen voeren. Volgens art. 14 lid 2 AI-act is het menselijk toezicht vereist vanwege het voorkomen en beperken van de risico's die kunnen ontstaan bij het gebruik van een AI-systeem. Daarnaast waarborgt het menselijk toezicht art. 22 van de AVG, waarin staat opgenomen dat een betrokkene niet mag worden onderworpen aan een uitsluitend geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (European Data Protection Board, 2021, p.7). Het menselijk toezicht bestaat op grond van art. 14 lid 4 AI-act uit een aantal vereisten:

1. De toezichthouder moet zich bewust zijn van de capaciteiten en beperkingen van het AI-systeem, zodat bijvoorbeeld storingen zo snel mogelijk worden herkend en aangepakt;
2. De toezichthouder moet zich bewust blijven van de neiging van mensen om te veel te vertrouwen op de uitkomst van een AI-systeem. Op dit punt is echter nog wel kritiek te vinden. Het slechts bewust blijven lijkt niet voldoende, maar het is wellicht ook noodzakelijk dat er wordt aangetoond dat beslissingen niet worden genomen door te veel vertrouwen op de uitkomst van een AI-systeem (Mattart, 2023, p.81).
3. De toezichthouder moet de uitkomst van het AI-systeem om een juiste manier kunnen interpreteren;
4. De toezichthouder moet kunnen ingrijpen in de werking van het AI-systeem. Zo moet hij of zij het systeem kunnen stopzetten of wijzigen. Hierbij kan worden gedacht aan de stopknop op zelfrijdende auto's, zodat op ieder moment de controle over de auto weer kan worden overgenomen (van de Ven, 2021).

Gemeenten zullen dus één of meerdere toezichthoudende personen moeten aanwijzen die toezicht houden op het gebruik van de AI-systemen. Het is belangrijk dat de gemeente ervoor zorgt dat deze personen de juiste opleiding/training ontvangen, zodat zij het AI-systeem volledig begrijpen en hier ook toezicht op kunnen uitvoeren.

Bewaren van logbestanden

Een AI-systeem wordt op grond van art. 12 lid 1 AI-act op een manier ontworpen die automatische registratie van gebeurtenissen tijdens de werking van het AI-systeem mogelijk maakt. Deze automatische registratie worden ook wel 'logs' genoemd. Deze logs zijn volgens art. 12 lid 2 AI-act nodig om de traceerbaarheid van de werking van het systeem te waarborgen. De gebruiker, waaronder de gemeente, moet op grond van art. 29 lid 5 AI-act de logs bewaren die automatisch worden gegenereerd door het AI-systeem. Deze logs moeten in beginsel 6 maanden worden bewaard.

Het bewaren van de logbestanden kan, naast dat het de traceerbaarheid van het systeem waarborgt, bijdragen aan de transparantieplichting; de informatie die opgeslagen ligt in de logbestanden, kunnen worden medegedeeld aan natuurlijke personen waarop het AI-systeem ingezet wordt (Mattart, 2023, p.75).

Registratieverplichting

Art. 29 lid 5 b jo. art. 51 lid 1 a onder a AI-Act geeft aan dat overheidsinstanties die AI-systemen met een hoog risico gebruiken, moeten voldoen aan de registratieverplichting. Het is volgens art. 60 lid 1 AI-Act de bedoeling dat de gebruikers informatie over het AI-systeem registreren in een EU-databank. Dit vergroot de publieke transparantie en het publieke toezicht op de AI-systemen (Europese Commissie, 2021, titel 5.2.3.). Deze databank wordt opgericht door de lidstaten.

De informatie die door de overheidsinstantie moet worden geregistreerd, wordt genoemd in bijlage VIII, deel B van de verordening. Hierin worden de volgende gegevens genoemd:

- De naam, adres en de contactgegevens van de gebruiker;
- De handelsnaam van het AI-systeem;
- Een beschrijving van het beoogde gebruik van het systeem en een beschrijving van de resultaten die met het gebruik van het systeem worden nagestreefd. Ook het geografische toepassingsgebied wordt vermeld.
- Indien van toepassing worden de soort gegevens die worden verwerkt door het AI-systeem vermeld;
- De regelingen die zijn getroffen ten behoeve van het menselijk toezicht.

In Nederland is de genoemde databank al gerealiseerd; het algoritmeregister (Het Algoritmeregister, z.d.). De overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen en beheren van dit register (van Huffelen, 2022, p.2). Momenteel is het nog niet verplicht om gebruik te maken van het register, maar dit zal dus wel een verplichting worden op het moment dat de AI-act ingevoerd wordt.

Transparantie

In art. 29 lid 6 a AI-act wordt de transparantieverplichtingen voor de gebruikers genoemd. Volgens deze bepaling moeten gebruikers die de AI-systemen gebruiken voor het nemen van beslissingen of als hulpmiddel voor het nemen van beslissingen met betrekking tot natuurlijke personen, deze desbetreffende personen informeren over het feit dat er een AI-systeem op hen wordt toegepast. Daarnaast moet de gebruiker transparant zijn over het doel en het soort besluitvorming waarvoor het systeem wordt gebruikt. Dat transparantie een vereiste is, is ook verklaarbaar. Een bestuursorgaan moet op grond van art. 3:46 Awb een genomen besluit altijd voorzien van een deugdelijke motivering. Wanneer een bestuursorgaan dan ook een besluit neemt met een AI-systeem of met hulp van een AI-systeem, zal het orgaan ook moeten motiveren hoe er tot dat besluit is gekomen; transparantie dus.

Zoals aangegeven moet het bestuursorgaan melden dat er een besluit met AI is genomen, voor welk doel en voor welk soort besluit. Ook is het belangrijk dat het bestuursorgaan meldt van welke feiten en gegevens van de natuurlijk persoon het AI-systeem gebruik heeft gemaakt bij het nemen/helpen bij het nemen van het besluit. Daarnaast is het belangrijk om transparantie te zijn over hoe de uitkomsten van het AI-systeem tot stand komen. Hierbij moet het bestuursorgaan melden welke belangen tegen elkaar zijn afgewogen en welke voorspellende data zijn gebruikt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p.24-25). Voor een bestuursorgaan, waaronder de gemeente, is het in dit geval belangrijk om eerst zelf te onderzoeken hoe het AI-systeem precies werkt en tot besluiten komt. Vervolgens kan dit worden vastgelegd in een document. Het algoritmeregister is ook

een manier om aan het transparantie vereiste bij te dragen. Hierdoor weten burgers voorafgaand aan het ontvangen van een besluit dat zij te maken zullen krijgen met een AI-systeem (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p.26).

Relevante gegevens

Art. 29 lid 3 AI-act geeft aan dat de gebruiker ervoor zorgt (voor zover hij hier invloed op heeft) dat de inputdata voldoende relevant zijn voor het doel van het AI-systeem. Dit artikel is vergelijkbaar met art. 5 lid 1 sub b en c AVG. In deze artikelen is opgenomen dat persoonsgegevens slechts mogen verwerkt als hier een voorafgaand doel voor is. Om het doel te bereiken mogen alleen de gegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn (ook wel minimale gegevensverwerking genoemd).

De gemeente moet er dan ook voor zorgen dat er zo weinig mogelijk gegevens in het AI-systeem worden 'gestopt'; slechts de gegevens die noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld een besluit te nemen mogen als inputdata worden gebruikt.

Data protection impact assessment

In art. 29 lid 6 AI-act geeft aan dat gebruikers van AI-systemen met een hoog-risico ook rekening moeten houden met art. 35 AVG. In dit artikel is de 'data protection impact assessment opgenomen' (hierna: DPIA). Lid 3 van dit artikel geeft aan dat een DPIA in ieder geval verplicht is bij een systematische beoordeling van persoonlijke aspecten van natuurlijke personen, die gebaseerd is op een automatische verwerking van deze persoonsgegevens en waaraan een besluit is verbonden die gevolgen heeft voor de natuurlijke personen. Onder deze verwerking vallen ook bepaalde hoge-risico systemen. Denk aan de eerdergenoemde AI-systemen die de kredietwaardigheid van een persoon bepalen of die bepalen of een persoon in aanmerking komt voor een overheidsuitkering (Autoriteit Persoonsgegevens, z.d.).

Indien er gebruik wordt gemaakt van dergelijke systemen die zorgen voor een geautomatiseerde verwerking van de persoonsgegevens (waarna een besluit wordt genomen), is een DPIA verplicht. Dit is een instrument om voorafgaand de privacy risico's van de gegevensverwerking te analyseren. Een DPIA moet op grond van art. 35 lid 7 AVG in ieder geval de volgende zaken bevatten:

1. Een beschrijving van de verwerking van de persoonsgegevens en de doelen die hiermee bereikt worden;
2. Een beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de verwerking van de persoonsgegevens in verhouding tot het te bereiken doel;
3. Een beoordeling van het recht op privacy van de betrokkene;
4. De vooringenomen maatregelen om risico's aan te pakken (bijvoorbeeld voor het beschermen van de persoonsgegevens).

Er is hier echter wel een probleem. Een DPIA is vrijwel alleen gericht op de gegevensbescherming, waaronder de andere grondrechten geen bescherming genieten op grond van een DPIA. Hierdoor kunnen eventuele andere negatieve gevolgen die AI-systemen met zich meebrengen onopgemerkt blijven, waardoor het vertrouwen door de burgers in AI kan afnemen (Janssen, Seng Ah Lee & Singh, 2022). Hierdoor heeft de EU een nieuw instrument in de AI-act opgenomen; de fundamental rights impact assessment.

Fundamental Rights Impact Assessment

De fundamental rights impact assessment (hierna: FRIA) is opgenomen in art. 29a AI-act jo. overweging 58a AI-act. Een gebruiker van een hoog-risico AI-systeem moet een FRIA opstellen. In tegenstelling tot de DPIA, worden volgens art. 29bis lid 1 sub d AI-act in een FRIA alle grondrechten behandeld, waaronder non-discriminatie en de menselijke waardigheid, maar ook het recht op bescherming van de persoonsgegevens. In een FRIA moet dus bijvoorbeeld voorafgaand aan het gebruiken van het AI-systeem worden beoordeeld of het systeem niet discriminerend is. Een anders verschil met de DPIA, is dat de FRIA van toepassing is op alle hoog-risico systemen, terwijl de DPIA op grond van de AVG slechts van toepassing is op hoog-risico systemen die persoonsgegevens verwerken. De Nederlandse overheid heeft richtlijnen met betrekking tot de uitvoering van een FRIA gepubliceerd, zodat overheden een hulpmiddel hebben bij het opstellen van een FRIA (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021).

De FRIA heeft dan ook veel overeenkomsten met de DPIA. Beide geven ze inzicht in de mogelijke risico's van de AI-systemen. Het is dan ook mogelijk dat een gebruiker zowel een DPIA op grond van de AVG als een FRIA op grond van de AI-act op moet stellen. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld een AI-systeem gebruikt om te beoordelen of een persoon in aanmerking komt voor een uitkering, zal de gemeente naast de DPIA ook een FRIA moeten opstellen. Een dergelijk systeem is immers een hoog-risico systeem, waardoor een FRIA verplicht is. Het systeem verwerkt ook automatisch persoonsgegevens, waarna er een besluit wordt genomen, waardoor een DPIA ook verplicht is.

H.2.8. De transparantierisico's

Daarnaast kennen we nog de AI-systemen die geen hoog risico vormen, maar wel een zogeheten 'manipulatie-risico' (Meuwese & Wolswinkel, 2022). Deze systemen worden genoemd in art. 52 AI-act. Volgens lid 1 gaat het om AI-systemen die voor interactie met natuurlijk personen zijn bedoeld. Hierbij kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan chatbots, welke vaak bij online-webshops worden ingezet (*bijvoorbeeld bol.com—chatbot Billie*). Op grond van lid 3 vallen ook 'deepfake' systemen onder de manipulatie-risico's. Het gaat hierbij om systemen 'dat tekst-, audio- of beeldmateriaal genereert of bewerkt dat onterecht als authentiek of waarheidsgetrouw zou overkomen en waarop afbeeldingen van personen voorkomen die zonder hun toestemming dingen lijken te zeggen of te doen die ze niet hebben gezegd of gedaan'.

Voor deze systemen is het volgens art. 52 lid 1 AI-act vereist dat de gebruiker transparant is over het AI-systeem. Hij moet de personen die worden blootgesteld aan het systeem op een begrijpelijke wijze informeren dat zij te maken hebben met een AI-systeem, tenzij de omstandigheden en de gebruikscontext dit duidelijk maken. Mocht de gemeente gebruik maken van systemen met een manipulatie-risico, zoals een chatbot, dan zullen zij hier transparant over moeten zijn.

H.2.9. De minimale risico's

Tot slot zijn er nog de AI-systemen met minimale risico's. Dit zijn de systemen zonder een onacceptabel-, hoog- en transparantierisico. Deze AI-systemen zijn toegestaan en hier zijn geen verdere vereisten aan verbonden (Meuwese & Wolswinkel, 2022). Wel geeft art. 69 lid 1 AI-act aan dat lidstaten de aanbieders van AI-systemen met minimale risico's moeten

stimuleren om vrijwillig de voorschriften die gelden voor systemen met hoge risico's toe te passen. Dit is echter nog geen verplichting.

H.2.10. De foundation models

Aan het begin van de ontwikkeling van de AI-act waren de besproken vier risico AI-systemen de enige systemen die volgens de verordening bestonden. De afgelopen tijd is er echter een nieuwe soort AI in opkomst; de generatieve AI-systemen. Een generatief AI-systeem is met zelflerende algoritmes getraind met als doel zelfstandig nieuwe creaties te genereren. Bij een generatief AI-systeem kan er gedacht worden aan bijvoorbeeld ChatGPT. Aan elk generatief AI-systeem ligt een basismodel ten grondslag. Bijvoorbeeld: ChatGPT is een generatief AI-systeem, maar de basismodellen die 'hierachter' liggen zijn GPT-3.5 en GPT-4 (ChatGPT).

Volgens overweging 60e van de AI-act zijn basismodellen 'modellen die getraind worden met een grote hoeveelheid gegevens om een groot aantal downstreamtaken te verwezenlijken, waaronder taken waarvoor de modellen niet specifiek zijn ontwikkeld en getraind'. Aan deze basismodellen, en dus indirect de generatieve AI-systemen, verbindt de AI-act sinds kort ook voorschriften. Deze voorschriften gelden dus voor elk generatief systeem, ongeacht in welke risico-categorie zij vallen. Gemeenten maken ook gebruik van generatieve AI, waardoor het van belang is om dit ook te behandelen (Interview gemeente B).

Op grond van overweging 60g AI-act geldt er een transparantieplichting voor generatieve AI-systemen. Zo moet het duidelijk zijn dat de inhoud niet afkomstig is van een mens, maar van een AI-systeem. Mocht de gemeente dan ook een foundation model zoals ChatGPT gebruiken, dan moeten zij hier altijd transparant over zijn naar de burger.

H.2.10. Tussenconclusie

Een AI-systeem is een systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat voor verschillende doelstellingen output kan genereren. Om de werking van AI-systeem te bevorderen en de risico's te beperken, wordt AI-wetgeving ontwikkeld; ook wel de AI-act genoemd.

De AI-act is onder andere van toepassing op gemeenten. Zij zijn gebruikers van AI-systemen en vallen dan ook onder het toepassingsbereik van de AI-act. Om te beoordelen aan welke eisen gemeenten gebonden zijn bij de invoering van de AI-act, is het belangrijk om te weten welk AI-systeem gebruikt wordt. De AI-act werkt met een risico gebaseerde aanpak. Er zijn AI-systemen met onacceptabele-, hoge-, transparantie- en minimale risico's. Aan alle risico's zitten weer andere eisen verbonden.

De AI-systemen met onacceptabele risico's zijn verboden. Het gaat hierbij om systemen met manipulatieve technieken, systemen die gebruikmaken van kwetsbare groepen, systemen ten behoeve van biometrische categorisering, systemen voor sociale scoring en systemen die gebruikt worden voor identificatie op afstand. Het is onwaarschijnlijk dat gemeenten deze AI-systemen gebruiken. Zouden ze dit wel doen, dan is dit per de invoering van de AI-act niet meer toegestaan.

Daarnaast kent de AI-act systemen met hoge risico's. Aan het gebruik van deze systemen zitten eisen gebonden. Het is mogelijk dat gemeenten gebruik maken dergelijke systemen.

Wanneer de gemeente bijvoorbeeld een AI-systeem gebruikt om te bepalen of kinderen wel of niet worden toegelaten tot een bepaalde school, om vacatures te plaatsen en sollicitanten te selecteren of om te besluiten of een persoon wel of niet in aanmerking komt voor een overheidsuitkering, valt dit onder een hoog-risico AI-systeem. De gemeente zal zich in dit geval aan de volgende voorschriften moeten houden.

1. De gemeente moet het AI-systeem gebruiken conform de gebruiksaanwijzing;
2. De gemeente moet zorgen dat er menselijk toezicht op het AI-systeem wordt uitgeoefend. De persoon die hiervoor wordt aangewezen moet de nodige competenties en opleiding bezitten om het toezicht uit te kunnen voeren;
3. De gemeente moet de logbestanden van het AI-systeem voor 6 maanden bewaren, zodat de werking van het systeem getraceerd kan worden en zodat de gemeente transparant kan zijn tegenover burgers;
4. De gemeente moeten de gebruikte AI-systemen registreren in het algoritmeregister. Hierin moet onder andere het beoogde doel en resultaten en de soort gegevens die worden verwerkt worden vermeld;
5. De gemeente moet transparant zijn over het gebruik van de AI-systemen. Zo moet de gemeente aan de burger mededelen dat er AI is gebruikt en voor welk doel en voor welk besluit het systeem is gebruikt;
6. De gemeente moet ervoor zorgen dat alleen de gegevens die nodig zijn om het doel te bereiken in het AI-systeem worden 'gestopt';
7. De gemeente moet een FRIA opstellen waarin zij de mogelijke risico's van het AI-systeem op de grondrechten omschrijven. Hiervoor kunnen zij de richtlijn van de overheid gebruiken;
8. De gemeente moet, indien zij AI inzetten voor automatische verwerking van persoonsgegevens waaraan een besluit is verbonden, ook een DPIA opstellen waarin zij de mogelijke risico's van de AI op de bescherming van de persoonsgegevens omschrijven.

Daarnaast kent de AI-act systemen met transparantierisico's. Dit zijn systemen die voor de interactie met natuurlijke personen zijn ontwikkeld, zoals chatbots. Ook deepfake systemen vallen hieronder. Deze systemen hebben als enige vereiste dat de gemeente transparant moet zijn over het feit dat burgers te maken hebben met een AI-systeem en niet met een 'echt mens'. De overige systemen zijn de systemen met de minimale risico's. Aan deze systemen zitten geen voorschriften verbonden.

Door de snelle ontwikkeling van generatieve AI, zijn deze nieuwe systemen ook opgenomen in de AI-act. Onder generatieve AI wordt bijvoorbeeld ChatGPT verstaan. Voor deze systemen is het vereist dat de gemeente transparant is naar de burger. De gemeente moet duidelijk maken dat er gebruik is gemaakt van AI en moet ook vermelden waarvoor deze AI is ingezet.

H.3. In hoeverre zijn gemeenten zich bewust van de nieuwe AI-act en de eisen die deze wetgeving stelt aan hun algoritmegebruik?

Hoofdstuk twee verduidelijkt voor wie de AI-act geldt en hoe deze nieuwe wetgeving is opgebouwd. Uit voorgaande informatie valt op te maken dat ook gemeenten moeten voldoen aan de AI-act. Iedere gemeente in Nederland zal de eisen die de AI-act stelt aan het gebruik van algoritmes moeten volgen. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het bewustzijn van gemeenten met betrekking tot de AI-act en wetgeving die hierbij komt kijken. Het algoritmeregister wordt besproken, waarna relevante resultaten uit interviews met gemeenten en ICT-recht worden weergegeven. Tot slot wordt het kwantitatieve onderzoek toegelicht en de resultaten hiervan gepresenteerd.

H.3.1. Algoritmeregister

In het algoritmeregister publiceren overheidsinstanties hun gebruik van algoritmen, zo ook gemeenten. Per algoritme wordt algemene informatie, verantwoord gebruik en de technische werking vermeld. Verder wordt het gebruik van de algoritme weergegeven in de status. Ook een algoritme dat in ontwikkeling is of buiten gebruik, zal terug te vinden zijn in het algoritmeregister.

Het algoritmeregister geeft een indicatie over welke gemeenten zich bezig houden met het inzichtelijk maken van hun algoritmegebruik naar de belanghebbenden. Het register zal uiteindelijk een verplichting zijn voor alle overheidsorganisaties; waterschappen, gemeente, provincies en rijksoverheid. Onduidelijk is nog of andere semi-overheidsorganen zoals onderwijs en zorg ook in deze verplichting worden betrokken (Algoritmes.pleio, 2023).

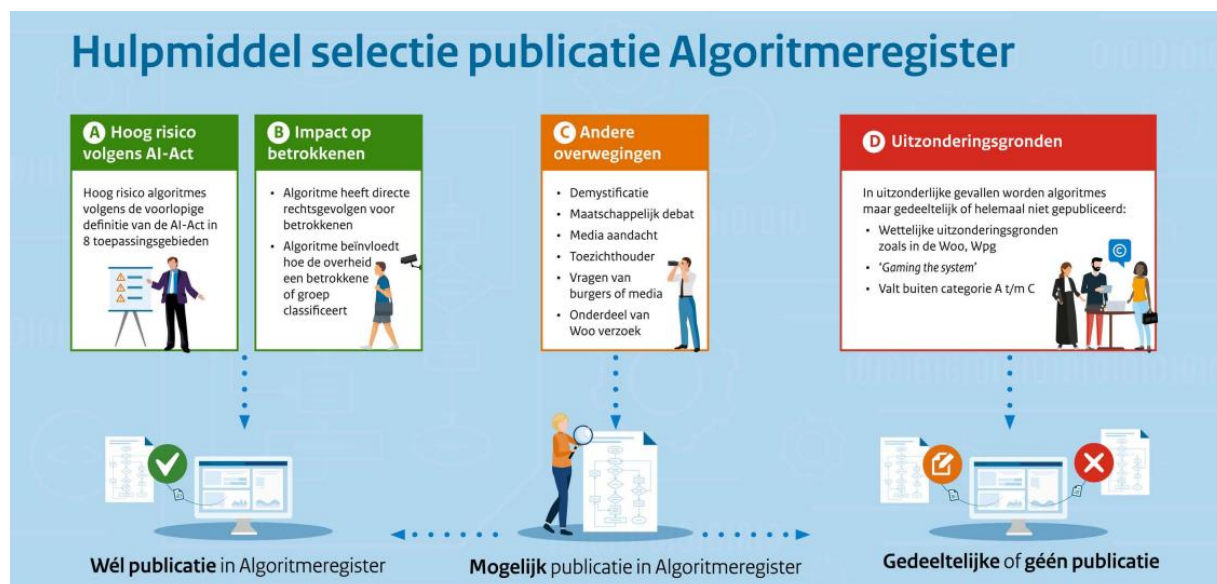
De volgende gemeenten (momentopname) hebben (een deel van) hun algoritmegebruik in kaart gebracht via het algoritmeregister (Het Algoritmeregister van de Nederlandse overheid, 2022):

- Gemeente Amersfoort
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Assen
- Gemeente Bergen Op Zoom
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Emmen
- Gemeente Goeree-Overflakkee
- Gemeenten Lochem
- Gemeente Meppel
- Gemeente Oirschot
- Gemeente Reusel-de Mierden
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Stichtse Vecht
- Gemeente Súdwest-Fryslân
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Zwartewaterland

Belangrijk is om op te merken dat het algoritmeregister voortkomt uit een Nederlandse wens, wat berust op een aantal adviezen en rapporten. Het register is tot stand gekomen, zodat er meer transparantie van de Nederlandse overheid is op het gebied van algoritmegebruik. Verder kent het register zowel overeenkomsten als verschillen met de conceptwet AI-act. De verschillen heeft betrekking op het soort algoritme, het register omvat ook regelgebaseerde algoritmen en algoritmen met een relatief laag risicokarakter. Niet alle algoritmen in het register betreffen een algoritme met een hoog risico en/of AI gerelateerd (Wetgeving / AI Act, 2023). Overheidsorganisaties kunnen via algoritmeregister@minbzk.nl contact opnemen om algoritmen aan te leveren voor registratie.

Wanneer een overheidsorganisatie contact heeft opgenomen via het eerder genoemde email adres, zullen ze te maken krijgen met de handleiding algoritmeregister. De handleiding vermeldt een stappenplan om een algoritme te kunnen toevoegen aan het algoritmeregister. Er zijn standaard velden geformuleerd, wenselijk is dat alle velden worden ingevuld (Algoritmes.pleio.nl, 2023). Daarnaast bestaat er een handleiding die toelichting geeft op de handleiding algoritmeregister: De handleiding aanleveren AR 1.0.0.A. De handleiding aanleveren AR 1.0.0a geeft weer dat bij het aanleveren van een algoritme, het wenselijk is dat het algoritme in toegankelijke taal is beschreven. B1 taalniveau is hierbij de wens. Wanneer het om technische of juridische aspecten gaat, zal dit niet altijd mogelijk zijn. De handleiding benoemt enkele velden waarbij B1 taalniveau het streven is (algoritmes.pleio.nl, sd).

Het uitgangspunt van de handleiding algoritmeregister is 'Publiceren tenzij'. Niet alle algoritmen horen thuis in het algoritmeregister (zie figuur 1). Sommige algoritmen kunnen door wettelijke bepalingen niet worden opgenomen in het register. Bij twijfel om een algoritme wel of niet te publiceren, vermeldt de handleiding; 'Zijn er geen duidelijke gronden om níet te publiceren, publiceer dan wel over het algoritme' (Koninkrijksrelaties, 2023).



Figuur 1

H. 3.2. Resultaten uit interviews

Om inzicht te krijgen in het bewustzijnsniveau van gemeenten over de AI-act en de eisen die het stelt aan het algoritmegebruik, zijn er interviews afgenomen met de gemeente A, B en C. Daarnaast is een werknemster ICT-recht benaderd. Alle interviews zijn volledig terug te lezen in de bijlage.

H 3.2.1. Gemeente A

A (hierna: "de heer A") is werkzaam bij de gemeente A in de functie van afdelingshoofd Informatiemanagement en ICT. Zelf is de heer A een beetje bekend met de AI-act, hij vermeldde het volgende:

'Ik weet dat hij erover ongeveer 2/3 jaar aankomt en een aantal collega's van mij weten dit ook. We weten wat er ongeveer instaat, maar we zijn momenteel veel meer bezig met ons te oriënteren op AI überhaupt.'

Er kwam naar voren dat er geen bewustzijn is over de AI-act, maar wel over algoritmes. Er bestaat bekendheid met wat algoritmes zijn en dat de gemeente Heereveen er voorzichtig mee moet zijn.

H 3.2.2. Gemeente B

B (hierna: “de heer B”) is werkzaam bij de gemeente B in de functie van strategische adviseur digitale media. De heer B gaf aan dat de gemeente B bekend is met de AI-act, maar wachten ook nog af hoe het wordt geïmplementeerd. Voor de gemeente B is het onderdeel generatieve AI van de AI-act vooral belangrijk.

Er bestaan binnen de organisatie richtlijnen voor het gebruik van artificiële intelligentie, bijvoorbeeld voor het gebruik van Chat GPT.

H 3.2.3 Gemeente C

C (hierna: “de heer C”) is werkzaam bij de gemeente C in de functie van Programmamanager Programma Digitaal Werken en C Digitale Agenda. Hij heeft aan regelmatig aanwezig te zijn bij conferenties en bijeenkomsten met betrekking tot AI zowel op nationaal als Europees niveau, hij zegt hierover het volgende:

“Ik heb samen met alle 100.000 plus gemeenten, dat zijn de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Hebben wij een paar weken terug op een conferentie gezeten, Maar ik doe dit ook op Europees niveau. Dus ik weet precies wat ze in Edinbrought doen, evenals Finland en Madrid. Met die mensen praat ik er ook over. Ik ben dus 1 van de voorlopers, maar ik heb dus ook met een jongen uit Groningen die heeft bij ASML gewerkt en die heeft ons een paar jaar terug al wat meegenomen, en daardoor zijn wij bovengemiddeld actief daarin. Dus ik heb met Willem Bantema ook wel eens een gesprek erover gehad hoor, over security en privacy binnen een Digital twin bijvoorbeeld.”

De gemeente C is goed op de hoogte van de AI-wetgeving en werken ze aan de implementatie van het algoritmeregisters. Ook deelt de gemeente C informatie en ervaringen met andere gemeenten, waardoor ze een brede kijk krijgen op de regelgeving en ethiek met betrekking tot AI. Daarnaast geeft de heer C aan dat er bij de gemeente C interne opleidingen worden georganiseerd, nieuwsbrieven worden verspreid en informatiefilmpjes maken om collega’s te informeren over do’s en dont’s omtrent AI. Een interessant punt was het bewustzijn van de impact van de technologie op de arbeidsmarkt. De gemeente C heeft al nagedacht over de verschuivingen in banen als gevolg van automatisering en AI en proberen zo werknemers voor te bereiden op veranderingen.

“Mijn opdracht is, is om een slimme samenleving, een slimme leefomgeving en slim samenwerken neer te zetten en daarmee te innoveren om de gemeente C klaar te maken voor de toekomst. Op een manier van samenwerken tussen de met inwoners en gemeenten en de tussen de systeemwereld en de leefwereld. “

H 3.2.4. ICT Recht

D (hierna: “mevrouw D”) is werkzaam bij ICT recht en verleent advies op het gebied van privacy. Daarnaast is er binnen ICT recht een expert team opgesteld. Hier houdt mevrouw D de ontwikkelingen omtrent de AI-act in de gaten. ICT recht streeft ernaar om een speler in het veld te zijn wanneer de AI-act in werking treedt.

Op de vraag of gemeenten op dit moment voldoende aandacht besteden aan de AI-act vermeldde mevrouw D dat ze denkt dat gemeenten zich niet actief zullen opstellen, maar ook denkt dat dit niet van hun wordt verwacht.

H 3.3 Nationaal overzicht bewustzijnsniveau

Alle gemeenten binnen Nederland hebben de onderstaande vragen ontvangen met het verzoek om deze vragen met ja of nee te beantwoorden:

- Is iemand binnen uw organisatie op de hoogte van de AI-act en de verplichtingen die deze wetgeving met zich meebrengt?
- Wordt er actie ondernomen binnen u gemeente om het bewustzijn omtrent de AI-act te vergroten?
- Zijn er binnen uw gemeente al veranderingen doorgevoerd om te voldoen aan de AI-act?

Het bewustzijnsniveau van gemeenten op het gebied van de AI-act is geoperationaliseerd tot het onderstaande schema:

Geen positieve antwoorden	1 positief antwoord	2 positieve antwoorden	3 positieve antwoorden
Niet bewust	Beperkt bewust	Bewust	Heel bewust

Van de 342 aangeschreven gemeenten hebben 90 gemeenten die een reactie hebben gegeven, dit betreft 26% van de gemeenten in Nederland. Hiervan hebben 88 de vragenlijst daadwerkelijk ingevuld (26%). In onderstaande kaart is te zien dat het bewustzijnsniveau van gemeentes nog enorm uiteenloopt. Er zijn gemeentes die zich bezighouden met de AI-act en al veranderingen door hebben gevoerd, aan de andere kant zijn er ook gemeentes die de focus nog niet hebben liggen op deze wetgeving. Al geven de meeste gemeenten wel aan dat ze op de hoogte zijn van de AI-act maar hier nog geen gevolg aan hebben gegeven met betrekking tot het bewustzijn binnen de organisatie en/of het doorvoeren van daadwerkelijke beleid acties. De voornamelijkste reden die hierbij gegeven wordt is dat de wetgeving nog niet officieel is. Binnenlands Bestuur heeft in samenwerking met de studenten en het lectoraat Bestuur en Veiligheid in een Digitaliserende Samenleving de onderzoeksresultaten verder geconcretiseerd per losse stelling. Deze zijn te vinden in bijlage 2.

Vanwege privacy en anonimiteit is de landelijke kaart hier niet gepubliceerd.

H.3.4. Tussenconclusie

Het algoritmeregister is een initiatief waarin overheidsinstanties, waaronder gemeenten, hun gebruik van algoritmen openbaar maken. Het register bevat algemene informatie, verantwoord gebruik, technische details en de status van elk algoritme. Het streven is dat alle overheidsorganisaties uiteindelijk verplicht worden om deel te nemen, hoewel het onduidelijk is of semi-overheidsorganen zoals onderwijs en zorg ook worden betrokken. Verschillende gemeenten, waaronder Amersfoort, Amsterdam, Rotterdam, en anderen, hebben al een deel van hun algoritmegebruik geregistreerd.

Het algoritmeregister is ontstaan uit een Nederlandse behoefte aan transparantie in het gebruik van algoritmen door de overheid. Het vertoont zowel overeenkomsten als verschillen met de conceptwet AI-act, met name wat betreft het soort algoritme en het risicokarakter. Het register omvat ook regel gebaseerde algoritmen en algoritmen met een laag risico.

Resultaten uit interviews met vertegenwoordigers van de gemeenten A, B, C, evenals een expert op het gebied van ICT-recht (D), tonen verschillende niveaus van bewustzijn over de AI-act. Sommige gemeenten zijn actief bezig met de implementatie van het algoritmeregister en bewustwording binnen hun organisaties, terwijl andere nog in de oriëntatiefase verkeren. Gemeente C lijkt vooruitstrevend te zijn, met betrokkenheid op nationaal en Europees niveau en inspanningen om collega's te informeren en voor te bereiden op technologische veranderingen.

Een nationaal overzicht van het bewustzijnsniveau laat zien dat hoewel veel gemeenten op de hoogte zijn van de AI-act, slechts een deel actie heeft ondernomen. Sommige gemeenten hebben veranderingen doorgevoerd om aan de wetgeving te voldoen, terwijl anderen nog afwachten, voornamelijk omdat de wetgeving nog niet officieel is. In totaal heeft 27% van de aangeschreven gemeenten gereageerd op de gestelde vragen over bewustzijn, acties, en veranderingen in verband met de AI-act.

H.4. Hoe bereiden gemeenten zich voor op naleving van de AI-act met betrekking tot algoritmen en welke uitdagingen en beperkingen zien zij hierbij?

Dit hoofdstuk ziet op de beantwoording van de derde en laatste deelvraag van het onderzoek. Hoe bereiden gemeenten zich voor op naleving van de AI-act met betrekking tot algoritmen en welke uitdagingen en beperkingen zien zij hierbij?

H.4.1. Praktijkonderzoek

Het uitgevoerde praktijkonderzoek omvat drie interviews met drie gemeenten in Nederland, waaronder de gemeente B de gemeente A en de gemeente C. De interviews zijn een verkennend onderzoek naar de manier waarop deze lokale overheden zich voorbereiden op de aanstaande wetgeving omtrent kunstmatige intelligentie (hierna: "AI"). De interviews geven inzicht in hoe deze gemeenten zich positioneren, welke uitdagingen ze ondervinden en welke strategieën zij gebruiken bij het reguleren van de AI-toepassingen.

H.4.2. Interview Gemeente B

B (hierna: "de heer B") is werkzaam bij de gemeente B in de functie van strategische adviseur digitale media. De heer B is verantwoordelijk voor de strategie en beleid op het gebied van digitale media en product eigenaar van de intranet-trio. Daarnaast is de heer B verantwoordelijk voor de richtlijnen die binnen de gemeente B zijn opgericht voor het gebruik van generatieve AI. De heer B heeft zich beschikbaar gesteld voor een interview over de AI-act, zie voor het uitgebreide interview bijlage 2.

Binnen de gemeente B wordt gebruik gemaakt van AI-systemen, zoals chat GTP, Google Bard en Google. Door het gebruik van de generatieve AI zijn er richtlijnen opgesteld door de gemeente B. De richtlijnen zijn opgesteld om werknemers duidelijk te maken dat er uitgekeken moet worden bij het gebruik van AI-systemen. Binnen de gemeente wordt er namelijk veel gebruik gemaakt van gevoelige informatie en mensen gebruiken vaak een middel voordat ze weten hoe een middel werkt of waar het middel de informatie vandaan haalt.

Binnen de gemeente B mogen werknemers AI-systemen gebruiken als hulpmiddel, maar het mag niet de werkzaamheden overnemen en daarnaast mogen besluiten niet worden genomen door de AI-systemen.

De gemeente B wil opleidingen verstrekken aan de medewerkers, zodat de medewerkers begrijpen hoe ze AI-systemen moeten gebruiken, wat ze niet mogen gebruiken, hoe de systemen werken, hoe medewerkers ervoor kunnen zorgen dat het niet (onbewust) discrimineert, dat er geen onjuiste informatie wordt gebruikt en hoe bronnen moeten worden geverifieerd.

Naast dat het AI-systeem wordt gebruikt als hulpmiddel, wordt er ook mee geëxperimenteerd op het gebied van social media binnen de gemeente B. De gemeente B gebruikt bijvoorbeeld AI-afbeeldingen op social media. Bij gevoelige onderwerpen, zoals misbruik of geldzorgen, is het lastig om foto's online te plaatsen van mensen die in zo'n situatie zitten. Daardoor plaatst de gemeente B afbeeldingen, afkomstig van AI-systemen.

Wanneer de gemeente B afbeeldingen gebruikt op social media, afkomstig van AI-systemen, geven zij dit duidelijk aan.

De gemeente B houdt altijd de beschermingsautoriteit, Autoriteit Persoonsgegevens, in de gaten. Zo werd er bijvoorbeeld in het verleden geen gebruik gemaakt van algoritme, Google Bard, omdat het niet aan de Europese regels voldeed. Naar het algoritme, Chat GPT, loopt momenteel een onderzoek. Als het onderzoek is afgerond en uit het onderzoek blijkt dat Chat GPT niet veilig is en niet voldoet aan de Europese regels, dan wordt er geen gebruik meer gemaakt van Chat GPT door de gemeente B.

Op sommige vlakken werkt de gemeente B samen met andere gemeentes, maar op het gebied van algoritmes nog niet.

Er wordt momenteel nog geen sturing uitgeoefend op het gebied van naleving van de AI-act door de overheid. Daarnaast levert de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) (nog) geen bijdrage aan het kenbaar maken en implementeren van de AI-act. De gemeente B heeft wel richtlijnen opgesteld en bied e-learning aan, maar de gemeente B wacht voorlopig nog af hoe de wet wordt geïmplementeerd.

H.4.3. Interview Gemeente A

A (hierna: "de heer A") is werkzaam bij de gemeente A in de functie van afdelingshoofd Informatiemanagement en ICT. De heer A heeft in een interview vertelt hoe de gemeente A zich voorbereid op de AI-act, zie voor het uitgebreide interview bijlage 3.

Binnen de gemeente A wordt gebruik gemaakt van AI, zoals bijvoorbeeld Chat GPT en binnenkort Windows CoPilot. Werknemers van de gemeente A gebruiken AI bij het opstellen van documentvoorstellen of wervingsteksten en vacatures.

De ontwikkelingen omtrent AI gaan snel en daardoor is de gemeente A zich op dit moment voornamelijk bezig met oriënteren. Er is nog geen specifiek team bezig met de AI-act, maar de gemeente A wil in de toekomst stagiaires aannemen die zich zullen gaan bezig houden met de AI-act. Daarnaast heeft de gemeente A momenteel één adviseur in dienst die gespecialiseerd is in de nieuwe I-wetten. Er wordt verwacht dat AI daar ook tussen zal zitten.

De gemeente A werkt momenteel niet veel met AI-systemen, maar volgend jaar willen zij een ethisch hoofdstuk aan hun beleid toe voegen. Hierin willen zij opnemen dat AI-systemen geen besluiten mogen nemen.

De VNG levert geen bijdrage bij het kenbaar maken van de AI-act, maar wel bestaat er een samenwerkingsverband met de drie noordelijke provincies, ook wel Samenwerking Noord genoemd, de gemeente A is hier onderdeel van. Samenwerking Noord is een samenwerkingsverband tussen verschillende sectoren, zoals het onderwijs, bedrijfsleven, waterschappen en gemeentes. De heer A vermoedt dat er binnen het samenwerkingsverband de AI-act wel aanbod zal komen.

Binnen de gemeente A is er nog geen bewustzijn over de AI-act, maar wel over algoritmes. Er zijn vanuit de gemeenteraad wel vragen gesteld over algoritmes en het gebruik daarvan, dus er is wel bekendheid omtrent algoritmes en dat daar voorzichtig mee om moet worden

gegaan. Daarnaast is de gemeente A bekend met het algoritmeregister. Zij zullen de algoritmes gaan registreren op het moment dat zij deze in gebruik gaan nemen.

Vanuit de overheid ervaart de gemeente A geen sturing op het gebied van de naleving van de AI-act. De heer A verwacht dat er door een toezichthouder, accountant of door een functionaris gegevensbescherming toezicht wordt gehouden op de naleving van privacy en persoonsgegevens en de AI-act en algoritmes.

De grootste uitdaging die de gemeente A krijgt bij het naleven van de AI-act is de capaciteit van werknemers. De omvang van de AI-act en gebruik daarvan is al een groot probleem. Iedereen maakt er waarschijnlijk al gebruik van. De gemiddelde smartphone heeft AI in zich, maar de gemiddelde burger weet het niet of weet niet hoe hij of zij er mee om moet gaan, waardoor het voor de gemeente A lastig is te waarborgen dat AI-systemen geen impact hebben op besluitvormingen.

H.4.4. Interview gemeente C

C (hierna: “de heer C) is werkzaam bij de gemeente C in de functie van Programmamanager Programma Digitaal Werken en Leeuwarder Digitale Agenda. De heer C heeft in een interview vertelt hoe de gemeente C zich voorbereid op de AI-act, zie voor het uitgebreide interview bijlage 4.

Binnen de gemeente C wordt gebruik gemaakt van een scala aan AI-toepassingen, zoals het ontwikkelen van AI-modellen voor objectherkenning, text mining voor sentimentanalyse op social media en het verkennen van ‘urban mining’ met drones om materialen te identificeren voor CO2-reductie. Text mining tools werden bijvoorbeeld ingezet om het sentiment in de stad te meten na gebeurtenissen van een voetbalwedstrijd of protesten, zoals de boerenopstanden.

Een belangrijk aspect dat herhaaldelijk naar voren kwam, was het sterke accent op ethiek en privacy. Bijvoorbeeld, bij het gebruik van drones, informeerde de gemeente C de bewoners vooraf en vroegen ze om toestemming, waarbij ze transparant waren over het doel van de luchtfoto’s. Daarnaast investeert de gemeente C in interne ethische trainingen om hun medewerkers bewust te maken van de impact van AI op privacy en ethiek. Ook heeft de gemeente C strikte beleidsrichtlijnen opgesteld voor het gebruik van AI-modellen, zoals Chat GPT, waarbij duidelijke instructies worden gegeven om privacygevoelige informatie te beschermen en niet te delen.

De gemeente C is goed op de hoogte van de AI-wetgeving en werken ze aan de implementatie van het algoritmeregisters. Ook deelt de gemeente C informatie en ervaringen met andere gemeenten, waardoor ze een brede kijk krijgen op de regelgeving en ethiek met betrekking tot AI.

Een interessant punt was het bewustzijn van de impact van de technologie op de arbeidsmarkt. De gemeente C heeft al nagedacht over de verschuivingen in banen als gevolg van automatisering en AI en proberen zo werknemers voor te bereiden op veranderingen.

H.4.5. Tussenconclusie

De interviews met de gemeente A,B en C bieden een grondig inzicht in hoe deze gemeenten omgaan met de AI-toepassingen en hoe zij zich voorbereiden op de AI-act.

Zo benadrukt de gemeente B het gebruik van AI-systemen als hulpmiddel en niet als besluitvormend instrument. Daarnaast zijn er richtlijnen opgesteld om de werknemers bewust te maken van de gevoelige aard van informatie die AI kan gebruiken. De gemeente B experimenteert momenteel met het gebruik van AI-afbeeldingen op social media, vooral bij gevoelige onderwerpen. Ze houden daarnaast toezicht op de naleving van regelgeving, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en zijn kritisch op het gebruik van AI-modellen, zoals Chat GPT.

De gemeente A gebruikt momenteel weinig AI-systemen, maar de gemeente oriënteert zich wel op toekomstige toepassingen. Zo plannen ze een ethisch hoofdstuk in hun beleid waarin wordt vastgelegd dat AI-systemen geen besluiten mogen nemen. De VNG en de overheid levert geen bijdrage bij het kenbaar maken van de AI-act, maar de verwachtingen zijn dat het Samenwering Noord wel gaan bijdragen. De grootste uitdaging bij het naleven van de AI-act is de capaciteit van werknemers, omdat AI niet altijd herkend wordt of begrepen wordt.

De gemeente C toont een breed scala aan AI-toepassingen, variërend van objectherkenning tot text mining en het gebruik van drones voor 'urban mining'. Ethische overwegingen en privacy zijn cruciaal. Daarnaast is de gemeente C transparant richting de burgers bij het toepassen van 'urban mining' en heeft de gemeente C strikte beleidsrichtlijnen voor het gebruik van AI-modellen. De gemeente C investeert daarnaast in interne trainingen en werkt aan de implementatie van het algoritmeregister. Daarnaast staat het bewustzijn van de impact van technologie op de arbeidsmarkt en het voorbereiden van werknemers op verandering hoog op de agenda.

Deze interviews laten zien hoe deze gemeenten verschillende benaderingen hanteren bij het gebruik en de implementatie van AI. Van ethische trainingen tot kritisch toezicht houden op regelgeving, alle drie de gemeenten tonen een actieve betrokkenheid bij de impact en verantwoording van het gebruik van AI-technologieën.

H.5. Conclusie en advies

Het onderzoek biedt een uitgebreide analyse van de impact die de AI-act heeft op gemeenten in Nederland, waarbij wordt ingegaan op verschillende risicocategorieën van AI-systemen en de specifieke eisen waaraan gemeenten moeten voldoen. De AI-act bepaalt regels voor AI-systemen met onacceptabele en hoge risico's, terwijl systemen met transparantie- en minimale risico's minder strenge regels genieten. Gemeenten worden door de AI-act gedwongen om kritisch te kijken naar hun gebruik van AI-systemen en dienen zich bewust te zijn van de specifieke voorschriften die aan elk risiconiveau zijn gekoppeld. Systemen met onacceptabele risico's, zoals manipulatieve technieken en biometrische categorisering, worden nadrukkelijk verboden, wat gemeenten dwingt om ethisch verantwoordelijk gebruik van AI te waarborgen.

Het algoritmeregister, als een initiatief voor transparantie, speelt een cruciale rol in het publiekelijk maken van het gebruik van algoritmen door overheidsinstanties, met gemeenten als belangrijke deelnemers. Het register, hoewel nog niet verplicht voor alle overheidsorganisaties, vertoont een positieve trend met betrokkenheid van verschillende gemeenten.

Uit de interviews met vertegenwoordigers van gemeenten A, B en C blijkt dat er variatie bestaat in de mate van bewustzijn en implementatie van de AI-act. Gemeenten B en C tonen actieve betrokkenheid, met specifieke richtlijnen, ethische trainingen en transparantie-initiatieven. Gemeente A bevindt zich nog in een oriëntatiefase.

De Nederlandse gemeentekaart bevestigt deze variatie. Het nationale overzicht van bewustzijnsniveaus toont dat hoewel veel gemeenten op de hoogte zijn van de AI-act, slechts een deel concrete acties heeft ondernomen. Capaciteitsuitdagingen en de officiële status van de wetgeving zijn enkele van de belemmeringen voor volledige naleving.

In conclusie laten de resultaten zien dat gemeenten in verschillende stadia van voorbereiding zijn op de implementatie van de AI-act, met uiteenlopende benaderingen van bewustzijn, ethiek en transparantie.

H.5.1. Advies

Naar aanleiding van het gedane onderzoek over de impact van de AI-act op gemeenten, willen wij enkele suggesties en aanbevelingen doen die kunnen bijdragen aan verdere bewustwording, communicatie en eventueel vervolgonderzoek.

Overweeg het gebruik van de door ons ontwikkelde infographic voor verspreiding onder gemeenten of wellicht op sociale media. De infographic geeft een concrete weergave van de belangrijkste bevindingen en inzichten van het onderzoek. Dit kan een effectieve manier zijn om de aandacht te trekken en de informatie te verspreiden onder een breder publiek.

Wat ook mogelijk is, is het verspreiden van een bewustwordingscampagne op om de resultaten van het onderzoek te verspreiden binnen relevante gemeentelijke kringen en daarbuiten. Dit kan worden bereikt door middel van nieuwsbrieven, webinars of workshops gericht op beleidsmakers, ambtenaren en andere belanghebbenden.

Stimuleer samenwerking met relevante partners, zoals overheidsinstanties, technologiebedrijven en maatschappelijke organisaties. Het delen van kennis en ervaringen met andere onderzoeksinstanties kan het begrip van de bredere implicaties van de AI-act vergroten en mogelijkheden bieden voor gezamenlijke projecten.

Overweeg daarnaast ook de mogelijkheid van vervolgonderzoek om dieper in te gaan op specifieke aspecten die in het huidige onderzoek zijn aangestipt. Mogelijke gebieden van verdieping kunnen zijn: de impact van AI op privacy, de effectiviteit van AI-systemen in verschillende gemeentelijke processen, en de mate van bewustzijn over het gebruik van AI door de (lokale) overheid. Een gedetailleerder begrip van deze onderwerpen kan waardevol zijn voor beleidsvorming.

Discussie

Ons onderzoek heeft zich gericht op het bewustzijn van Nederlandse gemeenten met betrekking tot de aanstaande AI-wetgeving en de mogelijke impact ervan op gemeentelijke algoritmes. Het is van belang op te merken dat, op het moment van dit onderzoek, de wetgeving nog niet officieel is, wat discussie en onzekerheid toevoegt aan de interpretatie van de resultaten. Desondanks hebben we geprobeerd een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van het huidige bewustzijnsniveau binnen Nederlandse gemeenten.

Daarnaast is het voor gemeenten momenteel nog geen verplichting om de gebruikte AI-systemen in het algoritmeregister in te schrijven, wat ervoor zorgt dat er niet met zekerheid kan worden gezegd welke AI-systemen momenteel door gemeenten worden gebruikt. Dit kan tevens zorgen voor discussie en onzekerheid aan de interpretatie van de resultaten.

Uit de resultaten van de gestelde vragen blijkt dat er onder sommige gemeenten aandacht is voor de nieuwe AI-wetgeving binnen de gemeentelijke context, maar het niveau van bewustzijn varieert enorm. Sommige gemeenten lijken goed geïnformeerd, terwijl andere achterblijven. Deze variatie kan worden toegeschreven aan de onduidelijkheid rondom de wetgeving en het feit dat deze nog niet officieel is aangenomen. Daarnaast bestaat de onzekerheid over de betrouwbaarheid door het feit dat niet alle gemeenten hebben gereageerd en door de mogelijkheid dat respondenten niet volledig op de hoogte zijn van het gemeentelijke bewustzijnsniveau.

De gemeentekaart die is ontworpen, biedt een overzicht van de bewustwording en voorbereiding van verschillende gemeenten op de nieuwe AI-act. Om dit onderzoek vollediger te maken had er rekening gehouden moeten worden met privacy, door bijvoorbeeld nog een vierde vraag toe moeten voegen m.b.t. privacy. Dan was het wellicht makkelijker geweest om de informatie met andere gemeenten te delen en konden beleidsmakers snel zien welke gebieden wellicht meer aandacht nodig hadden, waar goede praktijken al zijn geïmplementeerd en van welke gemeente ze mogelijk informatie in kunnen winnen.

Bronnenlijst

- Autoriteit Persoonsgegevens. (z.d.). Data protection impact assessment (DPIA), van <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/praktisch-avg/data-protection-impact-assessment-dpia>
- Autoriteit Persoonsgegevens, *Regels voor gebruik biometrie*. (z.d.). van <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/identificatie/biometrie/regels-voor-gebruik-biometrie#bijzondere-persoonsgegevens>
- Binnenlands Bestuur. (2023, 8 januari). *Inzicht in gebruikte algoritmes gemeenten*, BinnenlandsBestuur. Geraadpleegd op 18 september 2023, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/centric/inzicht-gebruikte-algoritmes-gemeenten>
- ChatGPT, van <https://chat.openai.com>
- Council of the EU. (2023, 9 december). *Artificial intelligence act: Council and Parliament strike a deal on the first rules for AI in the world*, van <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/09/artificial-intelligence-act-council-and-parliament-strike-a-deal-on-the-first-worldwide-rules-for-ai/>
- De Graaf, T., & Veldt, G. (2021, 6 december). *Productveiligheid en aansprakelijkheid voor AI*. Nederlands Juristenblad, 2021/3173, van https://new.navigator.nl/document/id0c2e085a164045798476d174c2cee9fa?ctx=WKNL_CSL_85&tab=tekst&searchid=865149914
- Digitale Overheid. (2023, 28 augustus). *Algoritmeregister voor de overheid algoritmes - digitale overheid*. Geraadpleegd op 18 september 2023, van <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/algoritmes/algoritmeregister/>
- Engelfriet, A. (2023, 26 juli). *ICT Recht. De AI Act door het parlement: welke regels gaan er gelden voor AI en algoritmes?* Geraadpleegd op 18 september 2023, van <https://www.ictrecht.nl/blog/de-ai-act-door-het-parlementwelke-regels>
- European Data Protection Board. (2021, 18 juni). *Gezamenlijk advies 5/2021 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet inzake artificiële intelligentie)*. EDPB, van https://edpb.europa.eu/system/files/2021-10/edpb-edps_joint_opinion_ai_regulation_nl.pdf
- European Parliament. (2023, 14 juni). *Amendments adopted by the European Parliament on 14 June 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD))*, van https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_EN.pdf
- Europese Commissie, *Excellentie en vertrouwen in kunstmatige intelligentie*. (z.d.). van https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-and-trust-artificial-intelligence_nl
- Europese Commissie. (2021, 21 april). *Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (Wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie*, van https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF

- Faber, J. (2023). De eerste wetgeving voor artificiële intelligentie (AI): de regie terug in handen. *Blue Legal advocaten | juristen*. <https://blue-legal.nl/ict-recht/de-eerste-ai-wetgeving/>
- Gemeente Amsterdam. (z.d.). *Amsterdamse Intelligentie*, van <https://www.amsterdam.nl/innovatie/digitalisering-technologie/algoritmen-ai/amsterdamse-intelligentie/#:~:text=Een%20algoritme%20is%20een%20vooraf,van%20elk%20algoritme%20een%20AI>
- ICTRecht B.V. (z.d.). *Wat is de AI act en voor wie gaat die gelden?* | ICTRecht. Geraadpleegd op 24 september 2023, van <https://www.ictrecht.nl/ai-act>
- Jansse, H. & Sengh Ah Lee, M. & Singh, J. (2022, 21 november). *Practical fundamental rights impact assessments*, International Journal of Law and Information Technology, van <https://academic.oup.com/ijlit/article/30/2/200/6835507>
- Kleinhout, B., & Naves, J.L. (2022, 19 januari). *Het voorstel voor een Europese AI-verordening en de betekenis daarvan voor Nederlandse overheden*. Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht, 2022/38, van https://new.navigator.nl/document/id1fc1865cc6564dbd8414962155cd73f1?ctx=WKNL_CSL_86&tab=tekst&searchid=865254663
- Mattart, A. (2023). *Betekenisvolle transparantie bij de toepassing van AI-systemen* [masterscriptie]. Universiteit Gent, van https://www.scriptiebank.be/sites/default/files/thesis/2023-10/Masterproef%20Annelore%20Mattart%20JFM_0.pdf
- *Meer informatie – Amsterdam Algoritmeregister*. (z.d.-b). Geraadpleegd op 23 september 2023, van <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/meer-informatie/>
- Meuwese, A., & Wolswinkel, J. (2022). Een Wet op de Artificiële Intelligentie? De Europese wetgever haalt de nationale in. *Nederlands Juristenblad, NJB* 2022/92. https://new.navigator.nl/document/id6ca3a4497b7942dc8b3b3f86d896a783?ctx=WKNL_CSL_85&tab=tekst&searchid=860143063
- Ministerie van Algemene Zaken. (2023, juni 13). Functionele rollen in een netwerk. Factor C | CommunicatieRijk. <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/factor-c/ringen-van-invloed>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2023, 26 april), Regels voor bijstand. Bijstand | Rijksoverheid.nl. van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/regels-voor-bijstand#:~:text=De%20bijstand%20vult%20uw%20inkomen,bijstandsuitkering%20hooft%20>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021, juli). Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c3d7fe94-9c62-493f-b858-f56b5e246a94/pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, 30 juni). *Implementatiekader 'Verantwoorde inzet van algoritmen'*. van <https://open.overheid.nl/documenten/9b7b55fd-1762-499b-b089-2b7132c12402/file>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2023, 17 juli). *Regelgeving kunstmatige intelligentie (AI)*. Kunstmatige intelligentie (AI) | Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI). Geraadpleegd op 18 september 2023,

van <https://www.rdi.nl/onderwerpen/kunstmatige-intelligentie/regelgeving-kunstmatige-intelligentie-ai>

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2022, 4 oktober). *Wanneer moet ik mijn kind aanmelden op de basisschool?* Rijksoverheid, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/vraag-en-antwoord/wanneer-kind-aanmelden-basisschool#:~:text=Kijk%20eerst%20op%20de%20website,de%20eigen%20wijk%20naar%20school>
- *Officier van Justitie*. (z.d.). <https://www.rechtspraak.nl/juridische-begrippen/Paginas/officier-van-justitie.aspx#:~:text=De%20officier%20van%20justitie%20heeft,bijvoorbeeld%20bij%20gebrek%20aan%20bewijs>.
- Overheid. (z.d.). *Het Algoritmeregister*. Geraadpleegd op 18 september 2023, van <https://algoritmes.overheid.nl/nl/algoritme?search=gemeente>
- *Raad van de Europese Unie - ECER*. (z.d.). ECER. <https://ecer.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/instellingen-overige-organen/raad-van-de-europese-unie.html>
- Universiteit van Amsterdam. (2023, 13 februari). *De toeslagenaffaire toont aan dat we uitlegbare AI-regels nodig hebben*. Geraadpleegd op 18 september 2023, van <https://www.uva.nl/shared-content/faculiteiten/nl/faculteit-der-rechtsgelerdheid/nieuws/2023/02/de-onthulling-van-het-kinderopvangtoeslagschandaal-kan-betekenen-dat-nederland-vooroploopt.html?cb>
- Van de Ven, S.W. (2021, 1 februari). *Innoveren door te reguleren: een bespreking van het rapport inzake de regulering van AI*. Maandblad voor Ondernemingsrecht, aflevering 1-2-2021, van https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/mvo/2021/1-2/MvO_2452-3135_2021_007_102_005/fullscreen
- Van Huffelen, A.C. (2022, 7 oktober). *Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* [Kamerstuk]. van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-922.pdf>

BIJLAGE 1

Opmerkingen:

“Toelichting op waarom ik denk dat ja het juiste antwoord is: We zijn ons ervan bewust dat de Europese concept AI-Verordening (waarschijnlijk in 2026) gaat betekenen dat het verplicht is dat AI-algoritmes met hoog risico worden gedocumenteerd. Ambitie vanuit de overheid is om in een landelijk register algoritmes die deel uitmaken van een AI-systeem, hoog risico algoritmes en ook andere algoritmes te publiceren, zodat inwoners en andere belangstellenden dit op een plek kunnen vinden. We hebben besloten dat wij onze algoritmes in dat register gaan publiceren stapsgewijs vanaf heden. Zo bereiden we ons voor op die verplichting, staan bewust stil en registreren de “privacy-afwegingen’ rondom inzet en gebruik van algoritmes. We gaan deze ‘afwegingen’ opnemen in onze change-processen – daarover wordt vanzelfsprekend met alle betrokkenen gecommuniceerd.”

“Wij (Ik) zijn/ben op de hoogte, we gaan binnenkort starten met het opstellen van een nieuwe i-visie voor de gemeente, hierbij zal AI ook worden opgenomen. We zullen kijken of en wat we hieraan gaan/moeten toetsen. Zoals aangegeven bij punt 1 zal het onderdeel zijn van de i-visie die in 2024 wordt opgesteld (q1), daarna zal ook de bewustwordingscampagne starten. Omdat we nu nog geen AI gebruiken in onze dienstverlening is dit nog niet van toepassing. Hopelijk heb je zo voldoende antwoorden, ik ben benieuwd naar je resultaten in het onderzoek en hoe wij ons verhouden tot andere gemeenten, als je dat mag delen dan houd ik mij aanbevolen.”

“Deze kan ik eigenlijk niet met ja of nee beantwoorden. In het kort: ik en een aantal andere collega’s weten dat de AI-act er aan komt, we overzien alleen nog niet goed genoeg wat de implicaties voor ons gaan zijn. Voor zover ik na kan gaan zijn die sowieso nog deels onduidelijk omdat de act nog niet definitief is. We volgen de ontwikkelingen wel.”

“Er is wel een groep collega’s die het monitoren. Maar volgens mijn informatie is de AI-act nog steeds niet vastgesteld ik dacht dat de laatste aanpassingen in juni zijn goedgekeurd maar dat diverse lidstaten de wet niet zien zitten en voorstander zijn van zelfregulering. Deze week (20 november 2023) zouden Duitsland, Frankrijk en Italië zelfs afspraken hebben gemaakt die de kansen op een AI-act in gevaar brengen. Of zoals Amnesty het stelt saboteren. En zijn er binnen uw gemeente al veranderingen doorgevoerd om te voldoen aan de AI-act? Ja, maar niet om die redenen. We proberen in 2024 Ai op een passende en ethische manier te borgen in ons beleid. We hebben de wetgeving wel al in ons strategisch beleid benoemd als aandachtspunt.”

“Je hebt hier in ieder geval weer wat gesprekken op gang gebracht. 😊”

“Binnen Noaberkracht hebben we een set met richtlijnen opgesteld o.b.v. de AI Act en proberen we de ontwikkelingen rondom de wetgeving nauwlettend te volgen. We hebben vorige week ook een spreker van de Universiteit Twente hier gehad om over AI te spreken. Daarnaast hebben we de risico’s en gevaren van AI in onze bewustwordingstraining opgenomen en communiceren we erover op Intranet. Voldoende info zo? Mocht jullie onderzoek verdere informatie opleveren over de verplichtingen waar we aan moeten voldoen, dan ontvangen we graag de resultaten.”

“Wij zijn bekend met de Europese wetgeving die er aan komt, alleen nog niet bekend met alle verplichtingen en hoe die gaan doorwerken (al dan niet in nationale wetgeving en voor Nederlandse gemeenten). Er wordt aan bewustzijn gewerkt over AI, algoritmes en AI-chatbots. Er zijn veranderingen doorgevoerd maar niet zo zeer in relatie tot de AI act, vooral in relatie tot de aankomende verplichting voor een algoritmeregister (vanuit BZK) in 2025. Ja, maar dus nog niet direct in relatie tot de AI act. Er wordt o.a. gewerkt aan richtlijnen AI-chatbots voor ambtenaren, organisatie van regionale kennisbijeenkoms AI voor raadsleden, voorbereiding in gebruik name van algoritmeregister.”

“Binnen onze gemeente gaat er binnenkort wel een onderzoek starten naar AI, maar dit gaat buiten de AI-act om. We moeten eerlijk toegeven dat, voor deze mail, wij niet op de hoogte waren van deze ontwikkeling.”

“AI is een onderwerp dat onze aandacht als gemeente heeft. Wij weten dat het een onderwerp is dat in de toekomst een rol gaat spelen bij de gemeente. Wij zijn daarom intern al in gesprek hierover, echter meer in de oriënterende/ verkennende fase omdat er nog niet veel over bekend is. Zo weten wij nog niet per wanneer en welke verplichtingen dit met zich meebrengt voor de gemeente.

“Ik mag alleen met ja/nee antwoorden. Misschien omdat je de antwoorden uit laat lezen door AI? 😊 De gemeente Waalwijk heeft vooruitlopend op de AI-act al beleid opgesteld. Dit beleid heeft in tegenstelling tot ander beleid een kortere levensduur gezien de snelheid van ontwikkelingen en de komende AI-act. Succes met je onderzoek en ik ben benieuwd naar je conclusies.”

“Als jullie adviezen etc. hebben dan horen wij het uiteraard graag! Of uitkomsten van de opdracht.”

“Onderstaande antwoorden zijn geen formele gemeentelijke standpunten. Wij maken geen gebruik van AI, het is niet uitgesloten dat personen die bijvoorbeeld GPT-chat gebruiken voor eigen werk”

Wij zijn erg benieuwd naar de resultaten van het onderzoek. Kunnen wij deze op een later moment wellicht ergens raadplegen?

De AI Act is volgens mij nog niet nationaal geregeld, dus dan lijkt 1 mij wat prematuur.

1. Ja , wij volgen de ontwikkelingen op de voet
- 2., begin 2024 hebben we AI-beleid
3. Ja, Er wordt bv gewerkt aan het opnemen van AI-risico-inventarisatie in het normale werkproces.

Mocht je meer informatie nodig hebben of meer informatie nodig hebben, neem dan gerust contact op met mij. Ook als we op een andere manier bij kunnen dragen aan jullie onderzoek, horen we dat natuurlijk graag.

Gemeente X heeft taken omtrent informatievoorziening, data en privacy belegd bij de gemeente Leiden (via deze [centrumregeling](#) artikel 4). Dit geldt overigens ook voor de gemeenten Zoeterwoude en Oegstgeest. Zou u gemeente Leiden kunnen benaderen met dit vraagstuk?

Wij zijn op de hoogte van het AI-pact dat naar verwachting in 2024 wordt aangenomen als een Europese verordening. Ook onze CISO is op de hoogte. Er is regelmatig met het bestuur overleg over informatieveiligheid en privacy en daar is het onderwerp ook aan bod gekomen. We zijn informatie aan het verzamelen om te bekijken hoe en wanneer dit geïmplementeerd moet/ kan worden. Er zijn nog geen veranderingen doorgevoerd.

Vragen in onderstaande mail beantwoord. Let op: Door alleen met ja of nee te laten beantwoorden mis je echt context!

Er is een analyse gemaakt van de impact van de wetten die van toepassing zijn of zullen worden. De focus ligt nu vooral op het algoritmeregister als onderdeel van de AI-act. De basis voor zo'n register is opgezet. Verder wordt hieraan aandacht besteed via ons intranet en filmpjes hierover. Als je nog verdere vragen hebt, aarzel dan niet om contact op te nemen met mij.

1. Ja, de CISO (Chief Information Security Office) en PO (Privacy Officer)
2. Ja, door de CISO (Chief Information Security Office) en PO (Privacy Officer)
3. Ja, door de PO (Privacy Officer): opzetten algoritmeregister

Ik ben heel erg benieuwd naar de resultaten van de uitkomst van jouw onderzoek. Wil jij deze met mij delen t.z.t.?

Ja. De afdeling Gegevensbeheer & Facilitair buigt zich over informatiemanagement, automatisering en aanverwante zaken. Dat betekent dat we – ik maak zelf ook onderdeel uit van die afdeling – ons ook op de hoogte houden van zaken als privacy, informatiebeveiliging en ook AI. In de gemeentelijke wereld – zeker waar het de kleine en middelgrote gemeenten betreft - zul je echter nauwelijks tot geen eigen systeemontwikkeling tegenkomen. We zijn daarvoor afhankelijk van de zakelijke markt die al onze benodigde systemen ontwikkelt. Hoe die systemen van 'binnen' uitzien, weten we eigenlijk niet. Wel kunnen we bij aanbestedingen van systemen randvoorwaarden opnemen, bv ook m.b.t. het gebruik van AI. Voor onze gemeente geldt dat we tot op heden geen systemen in gebruik hebben met enig AI-gehalte. Op dit moment is er nog geen reden om verdergaande acties bij de overige afdelingen uit te zetten.

Wat goed dat er al onderzoek wordt gedaan naar de AI-Act! Bij gemeente Haarlemmermeer zijn een paar mensen hier voorzichtig over het nadenken. Het is echter wel zo, dat de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad nu in overleg zijn over de definitieve tekst van de AI-Act. De impact kan daardoor zowel groot als klein zijn. Het is daarom moeilijk om hier heel concreet op voor te bereiden. Naar verwachting komt hierover in het komende kwartaal meer duidelijkheid. Maar het is daardoor nu nog lastig om veel voorbereidingen te treffen. We zijn echter wel bezig met het invoeren van het landelijk Algoritmeregister dat ook een uitvloeisel is van de AI-Act. Het is ook de vraag of het doorvoeren van veranderingen nodig is. Als we het bestaande beleid en onze interne werkprocessen zorgvuldig uitvoeren, denk ik dat we aardig zullen voldoen aan de nieuwe AI-Act. Dat vereist echter wel meer zelfdiscipline en onderzoek naar bestaande software.

Vraag 1: ja. De Functionaris Gegevensbescherming, Privacy Officer en CISO zijn onder andere bezig met de AI-verordening. Hoewel de verordening nog niet van toepassing is, willen we wel al proactief aan de slag gaan met de gedachte achter de AI-verordening en de mogelijke voorbereidingen hierbij. Vraag 2: nee, nog niet. We moeten eerst nog inventariseren hoe de wet- en regelgeving concreet gaat uitpakken. Dit is ook afhankelijk van het EU-wetgevingsproces. Drie EU-lidstaten (Duitsland, Frankrijk en Italië) hebben naar aanleiding van een lobby over overregulering bezwaren tegen opname van generatieve AI in de verordening, bron: [Onderhandelingen AI Act op kritiek punt \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://www.binnenlandsbestuur.nl). Vraag 3: nee. Op dit moment is nog niet gehandeld op basis van de verordening, maar de huidige werkwijze binnen de gemeente Leudal kan wel al verenigbaar zijn met de geest van de verordening. We willen je veel succes wensen met het onderzoek!

Ik ben als Teamleider Informatievoorziening en CISO zeker op de hoogte van de AI-Act. Daarnaast is ook onze wethouder die informatievoorziening en beveiliging in haar portefeuille heeft betrokken bij deze ontwikkelingen. Als kleine gemeente maken we gebruik van bewezen en veilige technologieën. We zijn hierbij dus geen koploper en wachten de ontwikkelingen zowel qua wetgeving als bij onze softwareleveranciers af voordat we AI gaan toepassen of in onze gebruikte software toelaten. Beleidsstandpunten hierover moeten we echter nog formaliseren, hoewel het eerdergenoemde standpunt om alleen bewezen technologieën toe te passen en zelf geen software of technologieën te ontwikkelen, al in beleid is vastgelegd. Heel veel succes met je opleiding!

Verder verstrekken wij geen informatie over dit onderwerp.

Het onderwerp staat wel benoemd als actie in het jaarplan 2024

Momenteel wachten wij op de invulling van de Europese wetgeving voor Nederland, hierna zal beleid worden vastgesteld en worden geïmplementeerd.

Wij besteden ons ICT uit aan een andere organisatie, deze is hier wel van op de hoogte. Ik hoop dat je hier iets aan hebt en anders hoor ik het graag. Mocht je nog een keer vragen hebben laat het gerust weten. Je kan de vragen ook rechtstreeks sturen naar mij.

Het datateam volgt de ontwikkeling van de AI act al langere tijd. Er wordt nog geen actie ondernomen ook omdat de AI-act nog niet definitief is aangenomen. Wel volgt het datateam de VNG op het gebied van de AI act en de uitleg van BZK over de AIIA. De AI act staat wel op het programma: Lelystad Digitaal 2025-Spoor Regie op data- als voldoen aan (data)wetgeving. Wat wordt er met de resultaten van het onderzoek gedaan? Is het mogelijk het eindresultaat van het onderzoek te delen?

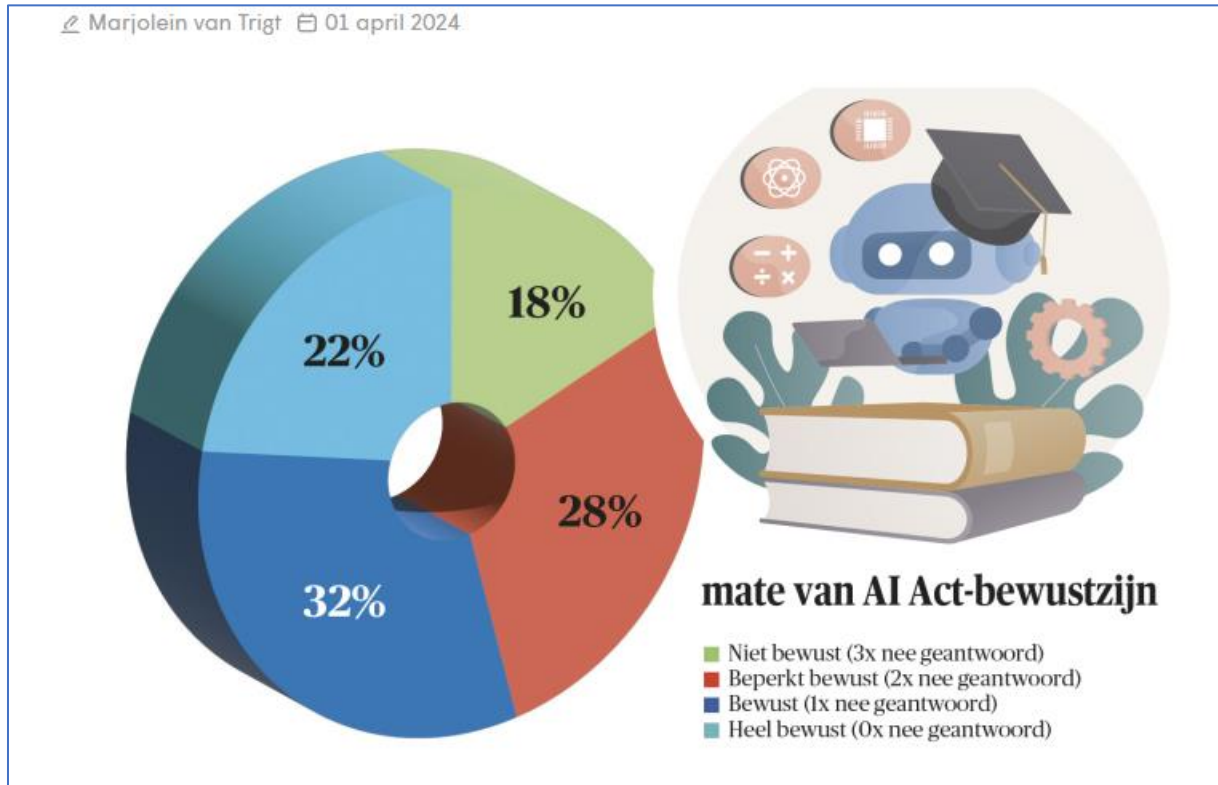
We gebruiken binnen de gemeente X vrijwel geen AI-toepassingen en alleen voor laag risico situaties. Er zijn geen veranderingen doorgevoerd aangezien de AI-act waarschijnlijk pas in 2026 gaat gelden.

Binnen onze organisatie volgt de CIO Office nieuwe Europese digitale wetgeving. Zo nodig worden er specifieke acties geïnitieerd om ervoor te zorgen dat we aan de verplichtingen van nieuwe wetgeving voldoen. Daarnaast hebben we stappen ondernomen om het bewustzijn rondom de AI-act te vergroten. Zo voeren we een IAMA-toets uit voorafgaand

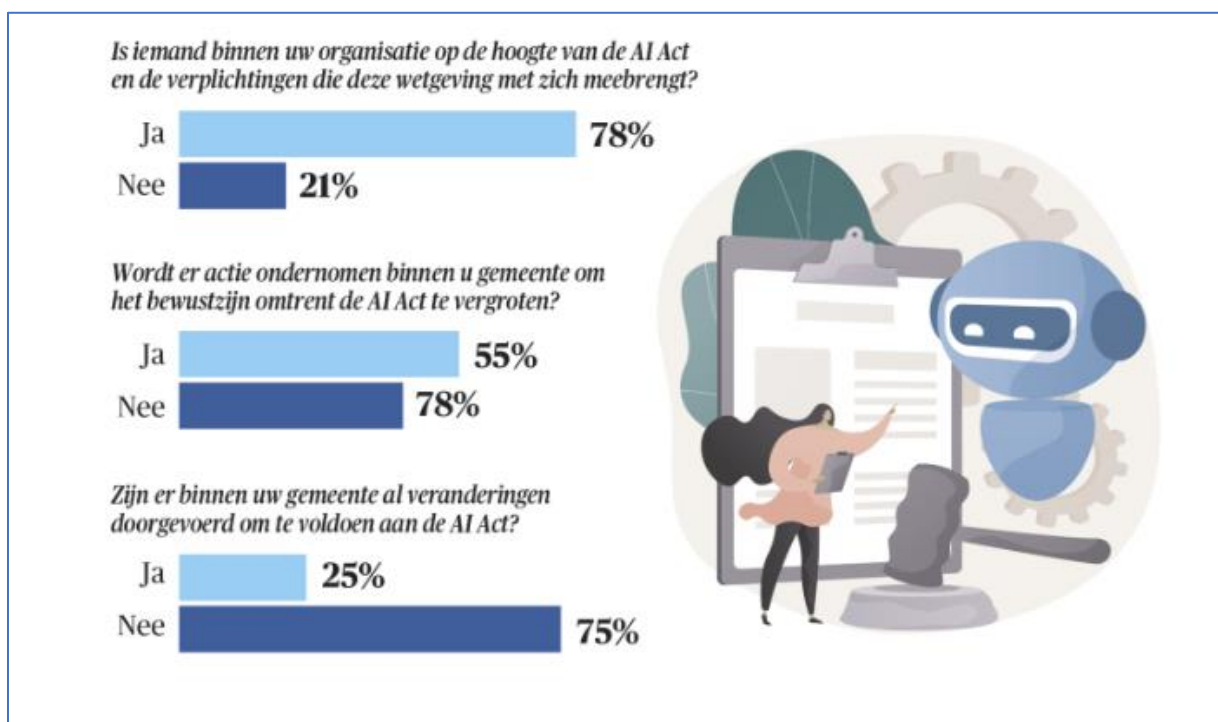
aan de implementatie van een AI-toepassing. Daarnaast hebben we alle medewerkers geïnformeerd over de potentiële risico's die gepaard gaan met het gebruik van generatieve AI-technologie. We volgen hierbij de landelijke richtlijnen en ontwikkelingen. Op plekken waar we AI willen gaan inzetten voeren we voorafgaand een IAMA-toets uit. We hebben ook een algoritme opgenomen in het AI-register. Komend jaar wordt dit verder uitgebreid. Mocht je meer willen weten over hoe wij ons voorbereiden op de AI-act kan je het beste contact opnemen met Cindy Kunnen.

Bijlage 2 – Specificatie van de enquêteresultaten

Mate van bewustzijn (op basis van drie stellingen)



De antwoorden per stelling uitgesplitst



Zie: [AI Act nog onbekend bij veel gemeenten \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://www.binnenlandsbestuur.nl)

