



## Position paper AI

# VNG vraagt meer aandacht voor uitvoerbaarheid van de Wet op de Artificiële Intelligentie

Kunstmatige intelligentie (AI) biedt grote maatschappelijke en economische kansen. De technologie moet dan wel veilig zijn, en we moeten erop kunnen vertrouwen dat onze rechten en publieke waarden beschermd zijn. In april 2021 publiceerde de Europese Commissie daarom een voorstel voor de Wet op de Artificiële Intelligentie.<sup>1</sup> De VNG maakt zich zorgen over de uitvoerbaarheid van deze verordening. Daarom brengen we deze position paper bij u onder de aandacht.

## Het advies van de VNG voor de uitvoerbaarheid van de AI-verordening

De VNG is overwegend positief over de voorgestelde AI-verordening. De risicobenadering en de uniforme kaders zorgen ervoor dat de verordening doet wat ze moet doen, namelijk burgers beschermen en innovatie bevorderen. Wel hebben wij enkele belangrijke aandachtspunten:

- Publieke waarden moeten voorop staan bij de ontwikkeling en inzet van AI, en deze moeten gediend worden door de AI-verordening.
- Innovatie is geen doel op zich; het mag nooit belangrijker zijn dan waarden en mensenrechten.
- De fundamentele constitutionele beginselen van de rechtsstaat moeten gewaarborgd blijven.
- De definitie van het begrip AI moet niet zodanig vernauwd worden dat zaken zoals de toeslagenaffaire hier niet meer onder vallen.

Op het gebied van de uitvoerbaarheid is nog veel onduidelijk. Hier hebben wij het als Nederlandse gemeenten natuurlijk vaker over; dit is nu eenmaal onze dagelijkse praktijk. We trachten in deze paper dan ook niet om volledig te zijn, maar leggen de focus op het gemeentelijk perspectief. Deze paper is tot stand gekomen in samenwerking met enkele gemeenten die al experimenteren met de ontwikkeling en inzet van AI-toepassingen<sup>2</sup>; deelnemende

<sup>1</sup> COM (2021) 206, [Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL LAYING DOWN HARMONISED RULES ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE \(ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT\) AND AMENDING CERTAIN UNION LEGISLATIVE ACTS](#) final.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld gemeente Amsterdam werkt aan automatisch herkennen van zwerfafval met camera's. Rijkswaterstaat (2020), [Monitoring \(zwerf\)afval met camera's](#).

gemeenten aan een werksessie tijdens de Den Haag week van de digitale ethiek; en de G40 themagroep Smart Cities. Het primaire doel van deze paper is om vroegtijdig de mogelijk grote consequenties voor de uitvoerbaarheid te signaleren en er gepaste aandacht voor te vragen in het vervolg. Daarom geven wij aan de onderhandelaars graag drie adviezen mee: twee inhoudelijke en één procesmatig advies.

***De VNG verzoekt de Europese Commissie met klem om meer duidelijkheid over de rolverdeling tussen leveranciers en gebruikers van AI-technologie, in lijn met de geest van de wet dat 'de ontwikkelaar betaalt'.***

Gemeenten zijn van nature geneigd de verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken om hun inwoners te beschermen. Ze willen dit niet aan private partijen overlaten. Toch mag dat geen vrijbrief zijn voor leveranciers om zich te beperken tot het leveren van een technisch functioneel product zonder aandacht voor de juridische en ethische aspecten. Gemeenten willen een veilig en volledig product inkopen. Daarbij willen ze erop kunnen vertrouwen dat de leverancier binnen de kaders werkt en een correcte conformiteitsbeoordeling heeft gedaan. Ook moet de inkopende gemeente door onduidelijkheden in de verordening niet onbedoeld in de rol van leverancier komen, en opgezadeld zitten met de administratieve lasten die eigenlijk bij de productontwikkelaar horen. De VNG ondersteunt gemeenten daarbij met de ontwikkeling van o.a. inkoop- en kwaliteitsvoorwaarden en informatiemodellen en standaarden, om leveranciers duidelijkheid te bieden over de eisen die zij stellen qua veiligheid, publieke waarden en mensenrechten.

***De VNG vraagt de Europese Commissie om erop te letten dat de administratieve lasten voor gemeenten in verhouding staan tot het doel van de AI-verordening, de bescherming van publieke waarden, en waar nodig ondersteuning te bieden.***

Gemeenten werken met beperkte budgetten en capaciteit. Zeker waar het om moderne innovaties gaat als AI, en zeker de kleinere gemeenten. In elke vorm zal de komst van AI grote impact hebben op uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Zelfs een kant-en-klaar product zal ingebed moeten worden in een systeem van registratie en governance. En mogelijk zullen ook bestaande systemen met bewezen staat van dienst te maken krijgen met extra administratieve lasten. Hierin zit een aanzienlijk risico van concentratie van macht bij grote spelers die al vooroplopen in de ontwikkeling van AI. In plaats van concurrentie te bevorderen, werpt de AI-verordening dan barrières op die voor grote bedrijven te overzien zijn, maar voor gemeenten en kleinere spelers torenhoog blijken.

***Ten slotte roept de VNG de Europese Commissie op om met urgentie het perspectief van uitvoerbaarheid mee te nemen, en hierin de samenwerking te zoeken met gemeenten en andere uitvoerders.***

De visie van de VNG is dat uitvoerbaarheid niet enkel een toets achteraf is, met de vraag wat het kost om de verordening te implementeren. Uitvoerbaarheid is een perspectief om tot kwalitatief betere wetten te komen. Wetten die ook uitvoerbaar zijn, wetten die niet een onmogelijke taak vragen van uitvoeringsorganisaties en wetten die niet in de praktijk stranden in een oerwoud van tegengestelde regels. Het is een perspectief dat aan de voorkant van het proces op de agenda moet staan, en onderdeel is van een iteratief proces. Concreet betekent dit dat uitvoerders, zoals gemeenten, toezichthouders en andere uitvoeringsorganisaties, betrokken moeten worden in het proces. Dit kan bijvoorbeeld in een onderzoek zoals een impactanalyse<sup>3</sup>, gezien in relatie tot andere EU-wetgevingsinitiatieven zoals de Data Governance Act<sup>4</sup> en de Data Act.<sup>5</sup> En het betekent ook dat er ruimte moet zijn om de uitkomsten van dat onderzoek terug te laten komen in het proces. Bijvoorbeeld door aanpassingen aan de wettekst te kunnen voorstellen op basis van de impactanalyse. Ook in de evaluatie van de wet moet het perspectief van uitvoerbaarheid gebruikt worden. Vooral omdat AI nog volop in ontwikkeling is, en die ontwikkeling juist in de praktijk tot uiting komt.

3 De impactanalyse is een VNG-instrument waarmee we de impact van nieuwe wetten voor gemeenten bepalen. Zie bijvoorbeeld de eerder gepubliceerde '[Impactanalyse richtlijnen gebruik algoritmen door overheden](#)' uit 2020.

4 COM (2020) 767, [Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European data governance](#) (Data Governance Act).

5 COM (2022) 68, [Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on harmonised rules on fair access to and use of data](#) (Data Act)

## De AI-verordening: wat is er tot nu toe gebeurd?

In 2020 bracht de Europese Commissie het Witboek over kunstmatige intelligentie<sup>6</sup> uit. Het boek is een discussiestuk met daarin de eerste gedachten voor EU-beleid en wetgeving voor AI. Het beschrijft acties die excellentie op het gebied van AI stimuleren (innovatie stimuleren) en regels die garanderen dat we op deze technologie kunnen vertrouwen (burgers beschermen). De VNG was blij met het Witboek AI, maar vindt ook dat een brede aanpak nodig is voor toekomstig beleid.<sup>7</sup> Een bredere aanpak moet verder gaan dan louter het maken van wetgeving voor risicovolle AI en moet technologie vanuit verschillende perspectieven bekijken. Dit vraagt om een multidisciplinaire aanpak, zoals bijvoorbeeld gebeurt in de ELSA Labs van de Nederlandse AI Coalitie.<sup>8</sup>



Op 21 april 2021 publiceerde de Europese Commissie het voorstel voor de Wet op de Artificiële Intelligentie (hierna: AI-verordening). Met deze verordening wil de EU een regelgevend kader ontwikkelen voor alle EU-landen. Het doel is tweeledig: de Europese fundamentele rechten en waarden waarborgen, en AI-innovatie te stimuleren. Met deze aanpak wil de EU wereldleider worden op het gebied van kunstmatige intelligentie.

Het voorstel onderscheidt vier typen AI-systemen, waarvoor verschillende regels gelden: verboden systemen, hoogrisicosystemen, systemen met een beperkt risico en systemen met geen of minimale risico's voor de rechten of veiligheid van burgers. Onder verboden AI-systemen vallen bijvoorbeeld systemen die door overheidsinstanties ingezet worden voor social scoring of waarbij mensen onbewust gemanipuleerd worden. Systemen met een beperkt risico zijn bijvoorbeeld chatbots. Deze systemen vereisen transparantie; het moet duidelijk zijn dat mensen interacteren met een AI-systeem.

Sommige AI-systemen die gemeenten gebruiken, vallen onder de hoogrisicocategorie. Het gaat hier om de inzet van AI bij dossiers zoals de toegang tot en het gebruik van uitkeringen en essentiële openbare diensten, werkgelegenheid en personeelsbeheer, kritieke infrastructures, democratische processen en identificatie met het oog op rechtshandhaving.

Voor AI-systemen met een hoog risico gelden verplichtingen voor de leveranciers en gebruikers ervan. Zo is menselijke controle verplicht, bijvoorbeeld wanneer AI-systemen worden gebruikt om te beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een uitkering. Andere verplichtingen gaan over de cyberveiligheid, de gegenereerde data en documentatie. Ook moeten de leveranciers van AI-systemen vooraf een conformiteitsbeoordeling uitvoeren, om aan te tonen dat het AI-systeem aan de verplichtingen voldoet. In hoeverre deze verplichtingen voor gemeenten gelden, hangt af van of gemeenten in de context van de verordening worden beschouwd als leverancier of gebruiker van het AI-systeem.

In december 2021 gaf het Europees Comité van de Regio's een eerste reactie op het voorstel van de AI-verordening.<sup>9</sup> We lichten er enkele uit die ook voor de Nederlandse gemeenten relevant zijn:

- AI-systemen kunnen zich snel ontwikkelen. Om ervoor te zorgen dat zij onder de reikwijdte van deze verordening blijven vallen, moet de definitie van AI toekomstbestendig zijn en regelmatig worden bijgewerkt, zodat deze de maatschappelijke impact van AI blijft weerspiegelen.
- Gemeenten moeten geraadpleegd worden bij het gebruik van biometrische identificatie, aangezien de openbare orde onder hun bevoegdheden valt.
- De conformiteitsbeoordelingen moeten transparant en toegankelijk zijn voor het publiek. En gemeenten moeten een rol kunnen hebben in het monitoren van AI-systemen, evenals in de evaluatie van de wet.

<sup>6</sup> COM(2020) 65, [Witboek Kunstmatige Intelligentie: een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen](#).

<sup>7</sup> VNG (2020), [VNG verwelkomt Europees Witboek Kunstmatige Intelligentie](#).

<sup>8</sup> NL AI Coalitie (2021), [Alle seinen staan op groen voor ELSA Labs en mensgerichte AI](#).

<sup>9</sup> Europees Comité van de Regio's (2021), [ADVIES, Europese aanpak van kunstmatige intelligentie — Wet Kunstmatige intelligentie \(herzien advies\)](#).

Eind 2021 is onder het Sloveense voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie een compromistekst gepubliceerd waarin een aantal wijzigingen wordt voorgesteld.<sup>10</sup> Een van de belangrijkste wijzigingen is dat de definitie van AI wordt aangescherpt, zodat deze meer duidelijkheid geeft. Verder is het voorstel om biometrische identificatie niet categorisch te verbieden, maar het, onder specifieke voorwaarden, toe te staan wanneer de nationale veiligheid in het geding is.

In januari 2022 publiceerde de EU vervolgens de concept-*Declaration on European Digital Rights and Principles*, waarmee zij richting wil geven aan haar eigen (wetgevings)activiteiten voor digitalisering.<sup>11</sup> De EU legt de nadruk op het belang van inwonergedreven digitalisering, de bescherming van de digital public space en het behoud van vrije keuze in het tijdperk van AI. De principes moeten doorwerken in de AI-wetgeving en worden naar verwachting medio 2022 definitief vastgesteld.

### Het gemeentelijk perspectief op AI

De Nederlandse gemeenten vinden het belangrijk om aandacht te besteden aan de kansen en bedreigingen van AI.<sup>12</sup> AI is niet zomaar maar een neutraal gereedschap met kansen en risico's. Het zet bestaande structuren onder druk en heeft invloed op onze publieke waarden. Dat zeggen ook het Platform voor de InformatieSamenleving (ECP)<sup>13</sup> en wetenschappers als Jeroen van den Hoven<sup>14</sup> en Peter-Paul Verbeek<sup>15</sup>.

#### Enkele voorbeelden van AI en waarden:

- Vooringenomenheid in data en algoritmen: Met algoritmes en data worden statistische modellen 'getraind' om patronen te herkennen en voorspellingen te doen. Hierin zitten verschillende aannames en vooroordelen die tot problemen kunnen leiden. Omdat in de huidige praktijk meer mannen op hoge posities werken, 'leerde' een algoritme voor werving en selectie om alle vrouwelijke kandidaten bij voorbaat af te wijzen. Zo kan het gebruik van AI een bestaand probleem vergroten.<sup>16</sup>
- 'Engagement' als verdienmodel: Grote socialmediabedrijven ontwikkelen algoritmen die onze aandacht zo lang mogelijk vasthouden om geld te verdienen. Een bijeffect van deze focus op 'engagement' is dat fake news en complottheorieën het zeer goed doen. Polariserende content zorgt namelijk voor meer bekijks dan nuance; het algoritme 'leert' om dergelijke content prioriteit te geven. Dit heeft een ondermijnend effect op onze democratie en is in strijd met de veilige 'digitale publieke ruimte' die de EU bepleit in haar concept-Digital Principles. De eenzijdige focus op de bedrijfseconomische waarde van enkele platforms schaadt hier andere, publieke waarden.
- Onmenselijkheid door een 'black box': We hebben steeds meer expertise nodig om te begrijpen hoe technologie werkt. Bij de verwerking van persoonsgegevens door AI kunnen inwoners niet achterhalen hoe de resultaten tot stand zijn gekomen. Hierdoor wordt het moeilijk om bezwaar te maken tegen resultaten of een beroep te doen op een recht op correctie. De inzet van AI maakt het dus moeilijker om te werken vanuit een menselijkheidsbeginsel – het recht op toegang tot, en zinvol menselijk contact met, de overheid. Dit beginsel is een speerpunt uit de Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek, zie hierna.
- Het 'hokjesprobleem' van voorspellen: Met statistiek kun je over een groep mensen redelijk goede voorspellingen doen. Bijvoorbeeld over de hoeveelheid verwachte criminaliteit of fraudesignalen. Mensen worden dan in hokjes ingedeeld met 'andere mensen zoals jij', bijvoorbeeld op basis van persoonlijke kenmerken als woonplaats of nationaliteit of op basis van vergelijkbaar gedrag. Die hokjes (groepen mensen) worden vervolgens geanalyseerd.

Het gaat echter mis wanneer voorspellingen over groepen een-op-een worden overgenomen om iets te zeggen over individuele mensen uit die groep. Wiskundig gezien verliest een uitspraak over het hokje veel van haar voorspellende waarde wanneer ze wordt toegepast op een enkele persoon. Bovendien gaat dat ook in tegen onze rechtsbeginselen, omdat mensen niet op hun eigen acties worden beoordeeld, maar op basis van het gedrag van anderen.

10 Council of the European Union (2021), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts - [Presidency compromise text](#).

11 COM(2022) 28, [Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium](#).

12 VNG (2020), Trends Informatiesamenleving 2020, [Artificiële Intelligentie](#).

13 ECP (2019), [Aanpak begeleidingsethiek](#).

14 VRC voices (2021), Interview met Jeroen van den Hoven, "[Denk als registercontroller ethisch na over data en AI](#)."

15 Rathenau Instituut (2020), Blogserie #DeWereld&AI Interview met Peter-Paul Verbeek, '[Betrek burgers bij de ethiek van AI](#).'

16 Business insider (2018), [Why it's totally unsurprising that Amazon's recruitment AI was biased against women](#).

De WRR noemt AI een systeemtechnologie; een fundamenteel nieuwe technologie, vergelijkbaar met de stoommachine en elektriciteit, met een grote impact op de samenleving die we vooraf niet kunnen voorzien. De WRR vindt dan ook dat de overheid zich actiever moet voorbereiden op een samenleving waarin AI een grote rol speelt.<sup>17</sup> De VNG is het daarmee eens. Ook gemeenten zien de fundamentele impact van AI op onze samenleving.<sup>18</sup> AI-technologie raakt rechtstreeks aan de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om hiervoor de juiste randvoorwaarden te creëren. Daarnaast hebben ze de opdracht om de kansen die AI biedt in te zetten voor maatschappelijke vraagstukken. De casus van het SyRI-algoritme laat zien dat dit ingewikkeld is. Ook omarmt de VNG de aanbeveling van de WRR om via wetgeving de scheve verhouding aan te pakken tussen publiek en privaat in het digitale domein, net als de machtsconcentratie die daar het gevolg van is.

Om de maatschappelijke impact van AI te beheersen, moet duidelijk zijn welke waarden de ontwikkeling van AI sturen. Ook moeten we een breed palet van publieke waarden beschermen, zoals autonomie, bewonersbetrokkenheid, transparantie en democratische legitimiteit. Hiervoor beroepen we ons bijvoorbeeld op de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur<sup>19</sup>, en de door de VNG ontwikkelde Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026<sup>20</sup>. De unieke status van AI als systeemtechnologie betekent dat het gesprek over waarden verder moet gaan dan individuele projecten. In de Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek leggen gemeenten gezamenlijk ambities vast over het beschermen van grondrechten en publieke waarden in de informatiesamenleving. Hiervoor hebben we vijf speerpunten geformuleerd (zie kader). Die helpen richting te geven aan de dialoog over en de verdere inrichting van de nieuwe verhoudingen tussen burgers, overheden en bedrijven. De speerpunten staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van het maatschappelijk debat. Zo sluiten het menselijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel aan op het advies van de Raad van State.<sup>21</sup> De beleidsanalytische toets in dat advies vraagt bijvoorbeeld of geautomatiseerde uitvoering begrijpelijk is voor burgers, of dat fouten via de juiste middelen, zoals bezwaar, hersteld kunnen worden. De geautomatiseerde digitale uitvoering moet in dienst van de burger blijven staan en niet andersom.<sup>22</sup> Een ander voorbeeld is hoe de balans in machtsverhouding markt-overheid en het transparantiebeginsel raken aan het onderzoek voor het College van de Rechten van de Mens over algoritmen en mensenrechten.<sup>23</sup> Nationale regels worden door bedrijven geïnterpreteerd en vastgelegd in de software die gemeenten inkopen. Als er hier iets fout gaat en mensenrechten worden geschonden, dan is de gemeente verantwoordelijk. Transparantie is dus cruciaal, zowel van de overheid naar burgers, als van bedrijven naar het college en de gemeenteraad.

#### Vijf speerpunten Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek:

- Recht op ethische afwegingen: naast de juridische toetsing en financiële afweging moet elk digitaliseringstraject onderhevig zijn aan een 'ethisch impactassessment'.
- Menselijkheidsbeginsel: het recht op toegang tot, en zinvol menselijk contact met, de overheid.
- Transparantiebeginsel: besluiten moeten toegankelijk en begrijpelijk zijn, ook als ze gemaakt zijn met behulp van algoritmen.
- Recht op een digitaal geletterde overheid: mensen die besluiten nemen op basis van data en over de inzet van technologie moeten de benodigde technische en ethische competenties hebben.
- Balans in machtsverhouding markt – overheid: gemeenten en inwoners moeten minder afhankelijk worden van grote marktpartijen en zo beschermd worden tegen de negatieve maatschappelijke impact.

17 WRR (2021), Opgave AI. [De nieuwe systeemtechnologie](#).

18 VNG (2021), VNG: [noodzaak politieke verankering systeemtechnologie AI](#).

19 Albert Meijer en Erna Ruijter (2021), Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO), [Borgen van waarden bij de digitalisering van openbaar bestuur](#).

20 VNG (2022), Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026, [Van disbalans naar harmonie in een vernieuwde democratische rechtsstaat](#).

21 Raad van State (2021), [Toetsingskader - digitalisering en wetgeving](#).

22 VNG (2021), [Trendupdate: digitalisering en mensenrechten](#).

23 Hooghiemstra en Partners (2021), Onderzoek: [Hoe gemeenten besluiten over algoritmen en mensenrechten](#).



## Wat vinden we goed aan de AI-verordening?

De VNG is positief over de voorgestelde AI-verordening. Uniforme kaders zorgen voor duidelijkheid. Dat is niet alleen belangrijk om risico's te voorkomen, maar ook om innovatie te bevorderen. De regels zorgen namelijk voor duidelijkheid voor leveranciers en afnemers. Over welke innovaties acceptabel zijn, welke innovaties vragen om (regulatief) experimenteren en welke transparantie- en verantwoordingseisen gelden. Dat de behoefte aan duidelijkheid groot is, bleek in Nederland in april 2021. De Autoriteit Persoonsgegevens legde de gemeente Enschede een boete op van € 600.000 vanwege de inzet van Wifi-tracking om de drukte in de binnenstad te monitoren.<sup>24</sup> Als reactie op deze boete stopten veel andere gemeenten met crowdmonitorings- en crowd-

managementprojecten en -experimenten. Gemeenten willen een veilig product kunnen inkopen zonder zich al te veel zorgen te hoeven maken over de (privacy)risico's. Als deze duidelijkheid ontbreekt, trekken ze zich terug en keren ze zich van de innovatie af.

Verder past de AI-verordening inhoudelijk goed bij wat we zelf al doen in AI-projecten. Een aantal gemeenten experimenteert bijvoorbeeld met innovatieve technologie-toepassingen. Niet om zoveel mogelijk technologie uit te rollen, maar om in een gecontroleerde omgeving de relatie tussen publieke waarden en innovatie te onderzoeken. Daarbij zetten gemeenten juist in op waarden als transparantie en democratische legitimiteit. In AI-experimenten onderzoeken ze hoe zulke waarden te vertalen zijn naar technologie en de governance rondom die technologie. Zo hebben Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam beleid gemaakt om de algoritmen die zij inzetten goed te documenteren. Ze maken de informatie openbaar, bijvoorbeeld in algoritmeregisters, en beleggen helder wie verantwoordelijk en dus aanspreekbaar is voor fouten en risico's in de algoritmen. Ook hebben ze een gezamenlijke standaard voor algoritmeregisters ontwikkeld.

Kortom: we vinden de meeste eisen die worden gesteld aan de ontwikkeling en inzet van AI logisch, en zijn blij dat deze breed gaan gelden, ook voor de (grote) commerciële partijen. Ook de risicogerichte aanpak, die reedeneert vanuit verschillende typen toepassingen en niet puur kijkt naar de techniek, is wat ons betreft een goede insteek voor de bescherming van burgers.

## Wat kan beter?

De VNG vraagt met urgentie aandacht voor de uitvoerbaarheid van de AI-verordening en het gebrek aan aandacht hiervoor. Gemeenten willen graag AI-technologie inzetten voor de aanpak van maatschappelijke opgaven, maar zien enkele risico's en drempels.

### Onbekende, maar vermoedelijk hoge capaciteitslasten

Ten eerste zijn er zorgen over de totale capaciteitslasten die de voorgestelde verordening met zich meebrengt. Het Europees Comité van de Regio's spreekt zijn zorg uit over de mogelijke administratieve lasten, die kleine en middelgrote ondernemingen, lokale en regionale overheden kunnen belemmeren in het bevorderen van innovatie en het inzetten van AI-systemen.<sup>25</sup> Ook in het BNC-fiche<sup>26</sup> zien we weinig aandacht voor de benodigde capaciteit en expertise. Dit wekt de indruk dat de Rijksoverheid onderschat wat de impact van deze verordening

24 NOS (2021), Privacywaakhond legt Enschede boete op van 600.000 euro vanwege [wifitracking](#).

25 Europees Comité van de Regio's (2021), ADVIES, Europese aanpak van kunstmatige intelligentie — Wet Kunstmatige intelligentie (herzien advies), pagina 34, beleidsaanbeveling nr. 24. Hierbij lichten ze toe: "In een recente, door de Europese Commissie gesteunde studie (*Study to Support an Impact Assessment of Regulatory Requirements for Artificial Intelligence in Europe*, p. 12) wordt geraamd dat, uitgaande van redelijke veronderstellingen, het verkrijgen van certificering voor een AI-systeem gemiddeld 16 800-23 000 euro kan kosten, wat ruwweg neerkomt op 10-14% van de ontwikkelingskosten."

26 Ministerie van BZK (2021), Fiche 2: [Verordening betreffende Kunstmatige Intelligentie](#).

op uitvoerende en toezichhoudende partijen zal zijn. Als de uitvoering van de AI-verordening zorgt voor een grote capaciteitslast bij de inkoop van AI, dan zullen gemeenten deze innovatie sneller links laten liggen. Voor gemeenten is de beschikbaarheid van technische expertise, zeker op het gebied van AI, nu al een groot probleem. De grotere gemeenten die op dit moment experimenteren met AI-toepassingen, hebben al moeite met de technische kant (zoals modellen ontwikkelen), laat staan met zaken als registratie en het inrichten van de governance rondom AI. Voor kleinere gemeenten is dit nog veel moeilijker. Dit kan een belemmerende factor zijn voor gemeenten om AI te willen gebruiken.

Een bijkomend punt van aandacht is de hoogrisicoclassificatie van bestaande systemen. Onder hoogrisico-systemen valt bijvoorbeeld kritische infrastructuur. In Nederland zouden onze waterwerken hieronder vallen. Dit is een bestaande praktijk waarvoor we al jaren complexe IT, modellen en systemen gebruiken. Het lijkt ons onwenselijk als er voor dergelijke bestaande praktijken uitgebreide registratieverplichtingen komen die niet in verhouding staan tot de potentiële impact op de waarden die de AI-verordening beschermt.

### **Kosten voor compliance ten onrechte voor gemeenten**

Ten tweede bestaat er veel onduidelijkheid over de precieze rolverdeling tussen de 'leverancier' en de 'gebruiker' in de context van de AI-verordening. Wie is waar verantwoordelijk voor? Voor gemeenten is het belangrijk dat zij met zo min mogelijk drempels én zo min mogelijk technische, juridische of ethische risico's een product kunnen afnemen en inzetten. Dat betekent dat de productontwikkelaar er verantwoordelijk voor is om deze risico's af te dekken. Dat hij dit (technisch) onderbouwt in lijn met de eisen van toezichhouders. En dat hij zorgt voor aansluiting op bestaande standaarden, onder andere voor transparantie en control, zoals een algoritmeregister. Onze ervaring is dat een deel van deze activiteiten pas wordt uitgevoerd nadat een product is uitgebracht. Het regulatieve en ethische werk gebeurt dan 'in het veld' en op kosten van gemeenten, zoals laatst bij de Wifi-tellers die technisch niet aan de AVG bleken te voldoen. Gemeenten betaalden de boete, moesten nieuwe tellers aanschaffen en betaalden de kosten voor vervanging.

Gemeenten zien verder het risico dat door onduidelijkheid in de wettekst, de inkoopende gemeente onbedoeld (en ongewenst) de rol komt van 'leverancier' in de zin van de AI-verordening. Dan komt de gemeente alsnog met de administratieve lasten te zitten die eigenlijk bij de ontwikkelaar horen, zoals de conformiteitsbeoordeling.

Bij AI-technologie is het risico op juridische en ethische knelpunten groot. Hetzelfde geldt voor de potentiële impact op inwoners. Behalve in een nadrukkelijke experimenteersetting willen gemeenten dan ook simpelweg een goed, compliant en controleerbaar product kunnen inkopen. Als hierdoor de technologie minder vergevorderd is, de ontwikkeltijd langer en de technologie (initieel) kostbaarder, vinden we dat acceptabel. Het is voor gemeenten daarom van het grootste belang dat de verantwoordelijkheden voor deze compliancy, certificering en controleerbaarheid bij de productontwikkelaar blijven liggen. Dit is in lijn met de geest van het huidige voorstel, maar vraagt verduidelijking en bescherming in de lopende onderhandeling met onder andere grote technologieleveranciers.

Op haar beurt ondersteunt de VNG gemeenten met de ontwikkeling van (minimale) inkoop- en kwaliteitsvoorwaarden voor o.a. veiligheid, compliance en eisen vanuit mensenrechten en publieke waarden, alsmede informatiemodellen en standaarden waarmee leveranciers duidelijkheid hebben over de informatie- en transparantieplichtingen waaraan zij moeten voldoen.

### ***Te nauwe definitie beschermt burgers onvoldoende***

Een vierde aandachtspunt is dat we ons zorgen maken over de nauwere definitie in de compromistekst van Slovenië. Een nauwere definitie geeft weliswaar meer duidelijkheid. Maar mogelijk vallen praktijken zoals SyRI en de kinderopvangtoeslagenaffaire dan niet langer onder de AI-verordening. Dit is niet in de geest van de AI-verordening en niet goed uit te leggen aan inwoners. Een brede, maar risicogedreven interpretatie van AI zorgt voor een goede balans tussen proportionaliteit, bescherming van inwoners en uitvoeringslasten.

### ***Uitvoerbaarheid is niet meegenomen bij ontwikkeling verordening***

Tot slot lijkt uitvoerbaarheid geen structureel onderdeel te zijn van het proces om tot de verordening te komen. Hiervoor zijn nader onderzoek en afspraken nodig, zoals een impactanalyse van de AI-verordening. Maar belangrijker is om dit punt vroegtijdig te signaleren en er gepaste aandacht voor te vragen voor het vervolg. Hierbij gaat het er om dat de praktijk van gemeenten, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders structureel op de agenda staat en als toetssteen dient voor de kwaliteit van de wet.

