Retouradres: Postbus 94652, 1090 GR Amsterdam

Gemeente Amsterdam

Commissie Persoonsgegevens

Aan: Innovatie Lead AI, 5.1, 2, e en Senior Project Manager Public Tech, AI en ethiek, 5.1, 2, e
cc: Projectleider, 5.1, 2, e
cc: Functionaris Gegevensbescherming, 5.1, 2, e

Datum 29 augustus 2024
Behandeld door Ambtelijk secretaris
E-mail cpa@amsterdam.nl

Onderwerp Amsterdamse Visie op AI

Advies van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA) over de Amsterdamse visie op Artificiële Intelligentie (AI). Deze visie geeft inzicht in hoe de gemeente Amsterdam AI zowel binnen als buiten de gemeente ziet, begrijpt en gebruikt. Het agendapunt is behandeld op de openbare vergadering van 11 juli 2024.

Geachte mevrouw 5.1, 2, e

Tijdens de vergadering van de CPA van 11 juli 2024 was u aanwezig bij het agendapunt "De gemeentelijke visie op AI", tezamen met de heer 5.1, 2, e

Bijgaand treft u aan het advies van de CPA.

A. Samenvatting advies

De Commissie geeft u de volgende **adviezen** ter overweging mee:

- maak de relatie tot het bestaande beleid en geldende wet- en regelgeving explicieter in het visiedocument;
- maak de inbedding in bestaande gemeentelijke structuren op het gebied van gegevensbescherming, algoritmen en AI explicieter in het visiedocument;
- maak in het visiedocument onderscheid tussen geoorloofd onderscheid en verboden discriminatie met betrekking tot AI-toepassingen;
- besteed in het visiedocument aandacht aan privacy-gerelateerde kwesties in relatie tot AI-toepassingen;
- hanteer eenduidige definities van AI in het visiedocument;
- werk de ethische concepten nader uit en licht hun onderlinge samenhang toe;
- houd in de besluitvorming met betrekking tot de implementatie van AI rekening met factoren zoals 'de verborgen kosten van AI', voorbeelden hiervan zijn duurzaamheid en arbeidsomstandigheden bij het ontwikkelen van AI;
- maak in detail inzichtelijk hoe de burgerparticipatie is georganiseerd en begeleid;
- maak gebruik van laagdrempelige middelen om de toegankelijkheid voor burgers te borgen zoals een kort informatief filmpje of een beknopte samenvatting met doorverwijzingen naar uitgebreidere informatie over het visiedocument.

De Commissie:

- wenst op de hoogte te worden gehouden van de verdere uitwerking van de Amsterdamse visie op AI;
- wenst te vernemen op welke wijze de gemeente Amsterdam gevolg heeft gegeven aan haar adviezen.

B. Aanleiding en omschrijving

De gemeente Amsterdam is bezig met het ontwikkelen van een Amsterdamse visie op de toepassing van Artificiële Intelligentie (AI), met bijzondere aandacht voor generatieve AI binnen de gemeente Amsterdam. Dit initiatief vloeit voort uit de noodzaak om een coherent beleidskader te scheppen voor de implementatie en het beheer van AI-toepassingen binnen de gemeentelijke context. De visie beoogt een kader te bieden voor het verantwoord gebruik van AI-toepassingen binnen de gemeente Amsterdam.

Een onderscheidend kenmerk van het visievormingsproces is de participatieve benadering middels de socratische designmethode. Hierbij zijn diverse stakeholders, waaronder burgers en gemeentemedewerkers van de gemeente Amsterdam, actief betrokken bij de totstandkoming van de visie. Deze methode heeft geresulteerd in de Amsterdamse visie op AI die de mens centraal stelt, in plaats van de technologie zelf.

Het visiedocument positioneert zich als een richtinggevend instrument voor de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke AI-strategie.

Verzoek aan de CPA

De CPA wordt verzocht kennis te nemen van de Amsterdamse visie op AI. De gemeente Amsterdam stelt de CPA daarbij de volgende vragen:

- De gemeente Amsterdam wil graag van gedachten wisselen met de CPA over de Amsterdamse visie op AI;
- Heeft de CPA aanbevelingen ter verbetering van het proces en de inhoud van de Amsterdamse visie op AI?

C. Advies

De CPA dankt de bij dit adviesverzoek betrokken medewerkers van de gemeente voor hun toelichting en de aangeleverde stukken.

De CPA stelt voorop dat zij het belang van de Amsterdamse visie op AI en het doel onderschrijft. De socratische dialogen die met verschillende stakeholders, waaronder inwoners van verschillende stadsdelen van Amsterdam zijn gevoerd om deze visie te formuleren, verdienen daarbij in het bijzonder waardering.

Relatie tot bestaand beleid
De CPA constateert dat de visie onvoldoende refereert aan het bestaande beleid en de geldende wet-en regelgeving op het gebied van AI en gegevensbescherming. Dit kan onbedoeld de indruk wekken dat er sprake zou zijn van een nieuw denkkader.

Daarnaast mist de CPA in het document de inbedding in de gemeentelijke structuren op het gebied van gegevensbescherming en AI. In het bijzonder wordt gewezen op het ontbreken van verwijzingen naar de Functionaris Gegevensbescherming (FG), de Privacy Officers (PO) en de Chief Information Officer (CIO). Voorts wijst de CPA erop dat de visie blijk dient te geven van het besef dat de gemeente Amsterdam niet in volstrekte autonomie opereert bij de uitvoering van het beleid. Het verdient aanbeveling om in het visiedocument duidelijk te maken dat niet wordt beoogd nieuwe regelgeving te introduceren, en dat het introduceren van nieuwe regelgeving als zodanig ongewenst zou zijn. Gelet op deze constateringen adviseert de CPA het visiedocument te herzien, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de positionering van de visie binnen het bredere kader van bestaand gemeentelijk beleid. Dit betekent dat er expliciet dient te worden aangegeven hoe de visie voortbouwt op, dan wel afwijkt van, bestaande beleid en de geldende wet- en regelgeving.

Definitie van AI
De CPA signaleert een discrepantie tussen de definitie van AI uit de AI-verordening, die concepten als "autonomie" en "aanpassingsvermogen" benadrukt, anderzijds wordt AI in

het visiedocument gekarakteriseerd als een intensieve automatisering. Dit kan leiden tot inconsistentie in de potentiële risico's die verbonden zijn aan AI-implementatie. De CPA adviseert in de visie meer rekenschap te geven van de complexiteit van AI-implementatie binnen de gemeentelijke context. Tevens adviseert de CPA eenduidige definities te hanteren in het visiedocument.

Privacy en onderscheid
De CPA merkt op dat termen als privacy en discriminatie in het document onderbelicht blijven, wat niet in overstemming is met het belang dat deze onderwerpen hebben in het maatschappelijk debat binnen een inclusief Amsterdam. In dit kader wenst de CPA te benadrukken dat het maken van onderscheid niet verboden is, mits dit onderscheid zich onbedoeld voordoet, en het onderscheid met argumenten objectief gerechtvaardigd kan worden; discriminatie, waarbij het maken van onderscheid de bedoeling is, is echter wel verboden. De CPA onderkent dat in de toelichting aandacht wordt besteed aan onderwerpen zoals algoritmische vooringenomenheid, oftewel bias, maar de Commissie adviseert in de toelichting het onderscheid tussen geoorloofd onderscheid en verboden discriminatie *met betrekking tot AI-toepassingen* te verduidelijken. Daarnaast adviseert de CPA nadrukkelijker aandacht te besteden aan privacy-gerelateerde kwesties in relatie tot AI-toepassingen. Hetzelfde geldt voor potentiële gevolgen van het gebruik van AI voor de bescherming van persoonsgegevens.

Ook dient er meer aandacht te worden besteed aan de potentiële keerzijden van AI-toepassingen waar ze raken aan andere fundamentele waarden. De CPA erkent dat AI nieuwe mogelijkheden biedt voor het combineren van persoonsgegevens, wat mogelijk ten goede kan komen aan de Amsterdammer, maar benadrukt dat hierbij ook nieuwe ethische en juridische risico's dreigen en vraagstukken rijzen die nadere beschouwing behoeven. De CPA merkt op dat de huidige beschrijving van AI in het visiedocument wellicht te optimistisch is geformuleerd.

Het bestuurlijk perspectief
De CPA acht het van belang dat het bestuurlijk perspectief in de visie nadrukkelijker naar voren komt. Hoewel de mensgerichte benadering te prijzen valt, dient in de visie tevens te worden gewezen op de beoogde efficiënte publieke taakuitvoering door de overheid. En dient te worden belicht dat een afweging tussen de mogelijke risico's van AI en de gewenste efficiëntie per geval beoordeeld moet worden en dat de afweging steeds proportioneel moet zijn.

De verborgen kosten van AI
De CPA adviseert in de besluitvorming met betrekking tot de implementatie van AI rekening te houden met factoren zoals 'de verborgen kosten van AI', voorbeelden hiervan zijn duurzaamheid en arbeidsomstandigheden bij het ontwikkelen van AI. Een integrale afweging van alle factoren is noodzakelijk alvorens tot besluitvorming met betrekking tot AI over te gaan.

Ethische concepten
De CPA constateert dat de samenhang tussen de ethische concepten in het visiedocument ontbreekt. Als gevolg daarvan merkt de CPA op dat deze ethische concepten onvoldoende onderbouwd en uitgewerkt zijn in dit visiedocument. De CPA adviseert de ethische concepten nader uit te werken, en hun onderlinge samenhang toe te lichten.

Burgerparticipatie
De CPA vindt het lovenswaardig dat de gemeente Amsterdam burgers betrekt bij het formuleren van de visie op AI. Op die manier wordt in de geest van de nieuwe participatieverordening gehandeld. De CPA vraagt zich af of het mogelijk is om in de finale versie van het visiedocument meer in detail inzichtelijk te maken hoe deze burgerparticipatie is georganiseerd en begeleid. Voor dit soort onderzoeken geldt dat het belangrijk is om te waken over de representativiteit ervan. De situatie kan zich namelijk voordoen dat juist Amsterdammers wier (rechts)positie beïnvloed wordt door de gemeentelijke inzet van AI om uiteenlopende redenen niet zo snel uit eigen beweging zullen deelnemen aan een dialoog over AI. In het verlengde hiervan kan zich de situatie voordoen dat bepaalde stadsdelen disproportioneel vertegenwoordigd zijn in de AI-dialogen.

Communicatie naar burgers
De Amsterdamse visie op AI geeft inzicht in de wijze waarop de gemeente Amsterdam AI zowel binnen als buiten de gemeente ziet, begrijpt en gebruikt. De CPA constateert echter met betrekking tot de toegankelijkheid voor burgers dat het visiedocument qua omvang en terminologie meer overeenkomt met een beleidsdocument dan een document gericht aan de burgers van Amsterdam. Gelet hierop adviseert de CPA een heroverweging van de presentatievorm. De CPA beveelt voor een effectieve burgercommunicatie aan gebruik te maken van laagdrempelige middelen, zoals een kort informatief filmpje of een beknopte samenvatting met doorverwijzingen naar uitgebreidere informatie over de visie. De CPA geeft ter overweging mee te differentiëren tussen enerzijds een publieksrapport dat gericht is tot de burger en anderzijds een meer gedetailleerd document met het achtgrondverhaal. Deze benadering maakt het mogelijk de burger van toegankelijke informatie te voorzien als de beleidsmatige aspecten tot hun recht te laten komen.

Tot slot

Verder verwijst de CPA u naar bijgevoegde notulen van de vergadering over het betreffende agendapunt.

Hoogachtend,

Mevrouw H. Janssen
Voorzitter Commissie Persoonsgegevens Amsterdam

Uittreksel van het verslag van het 2e agendapunt van de vergadering op donderdag 11 juli 2024

4. De gemeentelijke visie op AI

Dit visiestuk stond al aangekondigd in de Digitale Agenda. Via de Socratische designmethodezijn gesprekken gevoerd met Amsterdammers over AI. Die zijn niet alleen gevoerd op locaties als Pakhuis de Zwijger, maar vooral ook in alle stadsdelen, in broedplaatsen en met leerlingen uit het basis- en voortgezet onderwijs. Die gesprekken vormen de basis, maar dat is gekoppeld aan wat de gemeente zelf wil uitdragen als het gaat om AI. De intentie is naast deze visie ook nog te komen met een strategie, agenda en een plan voor de interne operationalisatie voor bijvoorbeeld wonen, arbeidsmarkt en andere gemeentelijke beleidsvelden. Het is een toespitsing op AI die past binnen de Digitale Agenda en ook in de volgende na 2026 een plaats zal krijgen. De Digitale Agenda gaat over het hele brede gebied van digitalisering. Het stuk is niet bedoeld als formulering van een geheel eigen Amsterdams beleid, maar als aanvulling op bestaand beleid, wet- en regelgeving; er zijn overlappingen. Het is wel een startpunt voor verdere beleidsontwikkeling.

De CPA waardeert de poging iedereen in de stad een stem te geven, ook degenen die vaak niet gehoord of vertegenwoordigd worden, maar mist de vermelding van de bestaande praktijk en regels, waardoor ten onrechte de indruk gewekt wordt dat het zou gaan om een nieuw denkkader. Bovendien mis men de inbedding in de structuur van de gemeente op het gebied van gegevensbeheer en AI met de FG, PO's, CIO en zo meer.

Het stuk moet volgens de opstellers juist duidelijk gezien worden in relatie met bestaand beleid. Het grote verschil is dat in de bestaande regels niet de mens centraal gesteld wordt en juist dat bepaalt de positie van dit stuk. Daarom is ook gewacht met dit stuk aan de CPA voorleggen totdat de gesprekken met de bewoners goed gevoerd en verwerkt waren. Er is wel op gelet niet te herhalen wat al bij wet geregeld is. Maar op een aantal punten gaat de visie verder dan de bestaande regelgeving.
Er zijn in de flap geen specifieke adviesvragen gesteld omdat de opstellers de CPA niet op voorhand wilde inkaderen en de vrijheid wilde geven een eindadvies uit te brengen.

De CPA merkt op dat termen als privacy en discriminatie in het stuk niet of weinig voorkomen terwijl die in Amsterdam dat inclusief wil zijn, toch een punt van debat vormen.

De opstellers stellen dat daar wel degelijk dingen over vermeld staan waar het gaat om bias en vooroordelen. Ook wordt gewezen op de onmogelijkheid om met deze technologie niet- onderscheidend te opereren. Als dat zo is, dan pleit de visie ervoor dat onderscheid dan in het voordeel van en in overleg met bewoners te hanteren. Ook het werken met profilering is bij automatische verwerking van data onvermijdelijk. Het gaat erom goed te bepalen onder welke voorwaarden dat wel mag plaatsvinden.

De voorzitter merkt op dat het maken van onderscheid niet verboden is mits voldoende beargumenteerd, maar dat discriminatie een verboden vorm van onderscheid maken is.

De opstellers denken dat er een spanning zal blijven bestaan met het streven naar mensgerichte AI. Het gaat erom dat bij het werken met AI niet vergeten mag worden dat de mens centraal dient te staan.

De CPA adviseert in het stuk verwijzingen te maken naar relevante externe stukken. Als voorbeeld kan dienen de wijze waarop dat gebeurt in het document van QAA dat bij het vorige agendapunt aan de orde was. Ook zou men kunnen kijken naar de casuïstiek bij de Ombudsman. Overigens vindt de CPA het visiestuk aan de lange kant als het ook bedoeld is voor burgers. Het lijkt meer op een beleidsstuk, inclusief de terminologie. Voor de burgers lijkt een filmpje of een kort stuk met doorverwijsmogelijkheden meer op zijn plaats. De CPA geeft in overweging het stuk te splitsen in een publieksrapport en een achtergrondverhaal, zodat men in beide versies zaken correct kan weergeven.

De opstellers merken op dat zij de QAA omarmen, maar dat dit bij Amsterdammers een totaal onbekend iets is. Zij nemen de suggestie ter harte om duidelijker te maken dat deze visie aansluit op staand beleid. Er wordt gedacht aan een leesbaar moederdocument dat juridisch klopt en daar dan een communicatieplan bij te maken. Zij verzoeken de CPA aan te geven op welke punten men de huidige versie te kort door de bocht vindt gaan, zodat m en een en ander kan verwerken in een operationaliseringsdocument.

De CPA merkt op dat ook het bestuurlijk perspectief niet mag ontbreken. De overheid dient bij alle juichverhalen over de mens centraal ook te wijzen op de noodzaak om taken efficiënt uit te voeren. De zorgvuldigheid eist dan dat men de mens centraal stelt, maar men moet het niet voordoen alsof Amsterdam volstrekt autonoom is in de uitvoering van beleid. Men kan stellen dat er geen inzet gepleegd wordt op ongewenste nieuwe regels. Bovendien moet men ook rekening houden met milieueffecten, werkdruk en andere factoren. Van belang is alle factoren in overweging te nemen voordat men een besluit neemt.
De CPA voert verder aan dat AI niet alleen gaat om het automatiseren van bestaande processen. AI opent geheel nieuwe mogelijkheden om zaken te combineren die ten koste kunnen gaan van privacy en andere menselijke waarden, maar bijvoorbeeld wel de veiligheid dienen. Dan dienen zich ook nieuwe vragen aan. De beschrijving van AI is in dat opzicht vaak te rooskleurig.

De opstellers erkennen dat het lastig is concreet te benoemen wat allemaal onder AI valt. Het gaat echter niet om een nieuwe vorm van magie. De schaalvergroting maakt dingen haalbaar waardoor men taken kan ondersteunen die men voorheem niet aankon. Het gevolg is dat er een grote verantwoordelijkheid komt te liggen bij de lijndirecties. Dat wil men met deze visie enigszins inkaderen in een coherent verhaal voor de hele gemeentelijke organisatie.
De dialogen die aan de basis liggen van dit document, zijn uitgeschreven en worden wellicht ook nog gepubliceerd. Dit stuk zelf is een synthese van de gemeente die ook

namens de gemeente naar buiten wordt gebracht. Op de website staat vermeld wanneer dialogen plaatsvinden en CPA leden zijn al eerder uitgenodigd daarbij aanwezig te zijn. Als de CPA verder nog een rol wenst te spelen in de uitwerking van deze documenten, hoort men dat graag.

De voorzitter sluit de bespreking af met de aankondiging van een schriftelijke reactie van de CPA en de mogelijke deelname van een commissielid aan een dialoogsessie.