Datum	4 april 2025
Behandeld door	Ambtelijk secretaris
E-mail	cpa@amsterdam.nl

Onderwerp **Pilot afhandeling van bezwaarschriften met behulp van AI/ Kern van de zaak**

Advies van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA) over Pilot afhandeling van bezwaarschriften met behulp van AI/ Kern van de zaak. Het agendapunt is behandeld op de openbare vergadering van 27 februari 2025.

Geachte heer 5.1, 2, e

Tijdens de vergadering van de CPA van 27 februari 2025 was u aanwezig bij het agendapunt "Pilot afhandeling van bezwaarschriften met behulp van AI/ Kern van de zaak", 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 een ethische beoordeling van de herkomst van de gebruikte data en het model;
- onderzoek of duurzame alternatieven beschikbaar zijn die minder energie verbruiken;
- overweeg het gebruik van andere lokale platformen die meer controle over eigen data bieden;
- onderzoek de mogelijkheden van finetuning binnen Azure om embeddings te ontwikkelen die breder toepasbaar zijn;
- beoordeel of een DPIA moet worden uitgevoerd en besteed aandacht aan het beargumenteren van de verwerkingsgrondslag, ook voor het anonimiseren van data;
- zoek aansluiting bij het lopende project over bias-toetsing ('Bias in algoritmes') en gebruik de inzichten om het risico op onbedoelde discriminatie te verkleinen;
- informeer bezwaarmakers over het bestaan van de samenvattingen die zijn gegeneerd door AI en de onderliggende geraadpleegde documenten. Vermeld ook in de samenvattingen dat deze door AI zijn gegeneerd;
- gebruik AI alleen als ondersteunend hulpmiddel en niet als vervanging van menselijke expertise. Waak er dan ook voor dat de inzet van AI niet leidt tot kennisverlies bij ambtenaren.

De Commissie:

- wenst te vernemen op welke wijze de gemeente Amsterdam gevolg heeft gegeven aan haar adviezen.

B. Aanleiding en omschrijving

De pilot Afhandeling van bezwaarschriften met behulp van AI (''Kern van de zaak'') onderzoekt de mogelijkheid om beslissingen op bezwaar die het college van B&W in het verleden heeft genomen door middel van generatieve AI samen te vatten, zodat bij een zoekopdracht sneller relevante zaken worden gevonden. Het doel is om met behulp van generatieve AI een model te ontwikkelen dat een dataset van juridische bezwaaradviezen samenvat, zodat de essentie van de beslissing op bezwaar duidelijk naar voren komt. De gemeente Amsterdam beoogt hiermee een aantal voordelen te behalen. Zo wordt het proces van samenvatten van juridische teksten vereenvoudigd en een efficiëntere zoek- en vindfunctie voor databases gecreëerd. Daarnaast wordt middels de pilot verrijkte data gecreëerd die waardevol kan zijn voor andere AI-toepassingen. De primaire doelgroep voor dit project zijn juristen die zich bezighouden met bezwaar- en beroepsprocedures en algemeen juridisch advies.

Tijdens de Proof of Concept (PoC) zal het model getest worden met een kleine, anonieme dataset van ongeveer 25 zaken. In de pilotfase wordt onderzocht of een grotere dataset getraind kan worden, waarbij wordt gewaarborgd dat de data uitsluitend binnen de gemeente Amsterdam blijft en niet gedeeld wordt met externe partijen. Het succes van de pilot wordt gemeten aan de hand van verschillende indicatoren, waaronder de output van de testdata. De generatieve AI-toepassing moet de bezwaaradviezen correct samenvatten volgens de vooraf vastgestelde richtlijnen. De pilot wordt als geslaagd beschouwd wanneer 1) de samenvattingen voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, 2) de output leidt tot een duidelijke tijdsbesparing, 3) de feedback van gebruikers positief is en 4) de techniek schaalbaar is naar grotere datasets.

Verzoek aan de CPA

De gemeente verzoekt de CPA om advies op risico's die zij mogelijk constateert bij het gewenste gebruik van de Pilot afhandeling van bezwaarschriften met behulp van AI.

C. Advies

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

Duurzaamheid en soevereiniteit

De CPA is van mening dat de huidige scope van het project te veel gericht is op het gebruik van data en het model, zonder voldoende aandacht te besteden aan ethische aspecten. Er ontbreekt een analyse over de herkomst van de data en het model dat wordt gefinetuned. Daarnaast worden duurzaamheidsoverwegingen, zoals het energieverbruik, onvoldoende belicht. De CPA maakt zich zorgen over de impact van deze aanpak op andere waarden die mogelijk onder druk komen te staan, zoals digitale soevereiniteit en privacy. In dit kader heeft de CPA zijn bedenkingen bij het gebruik van Microsoft Azure, gezien de wens van de gemeente om meer controle te behouden over de technologie die binnen de gemeente wordt ingezet. Dit past ook niet meer goed bij de weg die de gemeente onlangs heeft ingeslagen richting meer digitale autonomie en onafhankelijkheid.[1]

De CPA adviseert daarom om een ethische beoordeling te maken van de herkomst van de gebruikte data en het model. Hierbij moet specifiek aandacht worden besteed aan de transparantie van de

[1] https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/alexander-scholtes/persberichten-nieuws-alexander-scholtes/amsterdam-zet-eerste-stap-digitale/

dataverzameling en mogelijke vooroordelen in de data die het model kunnen beïnvloeden. Ook adviseert de CPA om de duurzaamheidsimpact van het project tegen het licht te houden, met name het energieverbruik van de gekozen technologieën. Het is belangrijk om te onderzoeken of duurzame alternatieven beschikbaar zijn die minder energie verbruiken. Ten aanzien van het beoogde gebruik van Microsoft Azure raadt de CPA aan om ook lokale opties te overwegen die meer controle over eigen data bieden. Hiermee voorkomt de gemeente afhankelijkheid van commerciële en/of Amerikaanse bedrijven en verkrijgt de gemeente meer digitale autonomie. Dit is meer in lijn met de verkenning 'Amsterdam Digitaal Onafhankelijk' van de gemeente. Tot slot adviseert de CPA om te onderzoeken of fine-tuning van het model noodzakelijk is of dat met embeddings hetzelfde resultaat kan worden behaald. Het gebruik van herbruikbare embeddings beperkt de impact wanneer van model wordt gewisseld. Dit zou vanuit duurzaamheidsoogpunt wenselijk kunnen zijn, aangezien het fine-tunen van een model veel rekenkracht en energie kost.

Verwerkingsgrondslag

De CPA vraagt de gemeente om de privacy officer tijdig te betrekken in het project, zodat deze actief meedenkt en adviseert over de juiste grondslag voor gegevensverwerking en, indien nodig, kan ondersteunen bij het uitvoeren van een DPIA. Waar in het primaire proces sprake was van de uitvoering van een taak van algemeen belang (artikel 6 lid 1 sub e AVG), heeft het opvolgende proces een andere insteek, namelijk het verhogen van efficiëntie. Dit betreft een ander doel waarvoor een andere verwerkingsgrondslag nodig is. Ook wijst de CPA op het feit dat anonimiseren zelf ook een vorm van gegevensverwerking is waarvoor een geldige grondslag is vereist. Dit is met name relevant bij de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, zoals gezondheidsgegevens die in dossiers zijn vermeld. In dit geval dient een uitzondering te worden gevonden op grond van artikel 9 AVG. Tot slot wijst de CPA erop dat enkel het verwijderen van een naam niet altijd voldoende is om data te anonimiseren. Een koppeling met een zaaknummer van een dossier is een identificerend gegeven. Daarnaast zijn indirect identificeerbare gegevens ook persoonsgegevens.

Bias en discriminatie

De CPA stelt vast dat het risico op bias nooit volledig uit te sluiten is, vooral bij het gebruik van foundation models als het GPT4 model. Hoewel finetuning bias kan verminderen, blijft het risico op onbedoelde discriminatie aanwezig. In dit verband adviseert de CPA aan te sluiten bij het lopende gemeentelijke project over bias-toetsing ('Bias in algoritmes') en de inzichten gebruiken om het risico op onbedoelde discriminatie te verkleinen. Verder constateert de CPA dat de ethische bijsluiter incompleet is en adviseert deze nogmaals te doorlopen en een groter gezelschap te betrekken. Hierbij dient ook het perspectief van de burger te worden meegenomen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld burgers en maatschappelijke organisaties betrekken in de beoordeling van ethische en discriminerende aspecten van dataverwerking.

Transparantie

De CPA is van oordeel dat wanneer AI wordt ingezet om bezwaaradviezen samen te vatten en te gebruiken, de gemeente hierover ook transparant hoort te zijn richting bezwaarmakers. Zij dienen te worden geïnformeerd over het bestaan van deze samenvattingen en de onderliggende geraadpleegde documenten. Dit moet worden opgenomen in het protocol om te borgen dat dit wordt nageleefd. Daarnaast is het van belang om in de kop van de samenvattingen expliciet te vermelden dat de teksten door AI zijn gegenereerd en dus mogelijk vertekeningen kunnen bevatten. Dit draagt ook bij aan transparantie en voorkomt misverstanden over de betrouwbaarheid van de inhoud van de samenvattingen. Ook draagt dit bij aan het bevorderen van alertheid en behoedzaamheid bij medewerkers die de samenvattingen raadplegen.

Menselijke soevereiniteit

De CPA begrijpt het enthousiasme over het gebruik van AI, met name vanwege de verwachte efficiëntie en kostenbesparing. De CPA benadrukt echter om oog te blijven houden voor de verborgen kosten op de lange termijn. Daarnaast is het van belang om te voorkomen dat specialistische kennis verloren gaat doordat steeds meer taken aan AI worden toevertrouwd. De gemeente heeft hierin een verantwoordelijkheid, zowel richting de publieke sector als naar burgers en bestuur. Efficiëntie kan op de lange termijn immers net zozeer gebaat zijn bij ambtenaren die hun kennis behouden en uitbreiden door zelf analyses en samenvattingen te maken, ongeacht de tijd die dit in beslag neemt. De gemeente moet er dan ook voor waken dat de inzet van AI niet leidt tot kennisverlies bij ambtenaren. AI hoort alleen te worden gebruikt als ondersteunend hulpmiddel en niet als vervanging van menselijke expertise. Menselijke soevereiniteit is van groot belang.

Tot slot

Als laatste punt brengt de Commissie in herinnering dat de rol van de CPA adviserend is, en niet instemmend. Het verzoek aan de Commissie om 'in te stemmen' of 'positief te adviseren' over het voornemen past niet bij de rol en taak van de CPA als adviesorgaan.

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 agendapunt Pilot afhandeling van bezwaarschriften met behulp van AI/ Kern van de zaak van de vergadering op 27 februari 2025

De voorzitter stelt de CPA voor als een onafhankelijk adviesorgaan dat de gemeente gevraagd en ongevraagd advies geeft over gemeentelijke projecten met complexe gegevensverwerking. Het gaat niet alleen om persoonsgegevens, maar steeds meer ook over de ethische en technologische aspecten en dat weerspiegelt zich in de samenstelling van de commissie.

Het onderhavige project is bedoeld om de gemeentelijke juristen sneller en efficiënter te kunnen laten beoordelen welke eerder behandelde zaken lijken op de zaak die ze thans onderhanden hebben en een verdere verdieping waard zijn. Het gaat er dus om ze in staat te stellen te beoordelen welke andere zaken relevant zijn voor een snelle afhandeling van bezwaarschriften.

De CPA vraagt of er aanhaking gezocht wordt bij Chat Amsterdam. De CPA vindt de scope nu erg gericht op het gebruik van de data, maar mist een ethische analyse over de herkomst van de data en het model waarmee getraind wordt en duurzaamheidsaspecten die daarmee gemoeid zijn zoals energieverbruik. Het advies is ook te kijken naar andere waarden die mogelijk onder druk komen te staan met deze aanpak. Ook wordt het raadzaam geacht te kijken of er alternatieve, kleinschaligere modellen in aanmerking komen die meer digitale soevereiniteit bieden dan Azure van Microsoft. Bovendien is er de vraag of met finetuning binnen Azure ook embeddings te maken zijn die op meer gebieden toepassing kunnen vinden. Dat zou uit het oogpunt van duurzaamheid wenselijk zijn.

Er zijn LLAMA-testen uitgevoerd om de toereikendheid van de samenvattingen te testen. Die is nog niet ideaal en het zou mooi zijn als er bij Chat Amsterdam aangehaakt kan worden. In de pilotfase zou ook gekeken kunnen worden of er een meer lokaal model te ontwikkelen valt en welke alternatieven zich op de markt aandienen. Maar op dit moment wordt er met de juristen getest en draait alles binnen de Azure-omgeving van de gemeente. Er wordt ook gekeken naar andere modellen en de wens om dat te doen wordt begrepen.

De CPA vraagt of de PO is betrokken en adviseert goed te kijken naar de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in dit proces. In het primaire proces ging het om het uitvoeren van een publieke taak, maar hier gaat het om een efficiencyslag en daarvoor is een andere grondslag nodig. Daarbij tekent zij aan dat ook het anonimiseren een verwerking is waarvoor een grondslag nodig is. De CPA vraagt vooral goed te kijken naar anonimiseren van bijzondere persoonsgegevens, zoals het feit dat iemand slacht ter been is, en naar uitzonderingen op grond van artikel 9 van de AVG. Het verwijderen van de naam alleen is niet voldoende voor anonimiseren, ook een koppeling met een zaaknummer kan een persoonsgegeven vormen. Voor onderdelen zal een privacyverklaring moeten komen.
De CPA is benieuwd om hoeveel bezwaren en beslissingen het in totaal gaat.

Er komt eerst nog een QuickScan en dan wordt beoordeeld of een DPIA nodig is. Er is al een eerder PO-advies, maar nog niet over alles. Het aantal zaken is nog niet vastgesteld. De scope is nu de eigen zaken van het juridisch bureau, maar er zijn nog geen afperkingen gemaakt en wellicht leent de aanpak zich ook voor andere onderwerpen. In de pilot beperkt men zich tot enkelvoudige zaken als het verkeerd plaatsen van afval en fietsen om te bekijken of het model werkt. De indieners zullen nog laten uitzoeken hoe de anonimisering precies geregeld is in de pilot.

De CPA betwijfelt of men zonder meer kan stellen dat er geen sprake is van discriminatie. Onderzoeken tonen aan dat een bias nooit volledig uit te sluiten valt, zeker als het gaat om grote aantallen. Met finetuning kan men bias verminderen, maar niet uitbannen. Van belang is ook welke gegevens men in de samenvatting wil plaatsen, de vermelding van een stadsdeel kan in combinatie met andere gegevens al een bias opleveren. De CPA adviseert te kijken naar het lopende gemeentelijke project over bias-toetsing dat eerder in de commissie aan de orde kwam. De CPA signaleert verder dat de ethische bijsluiter niet compleet is en adviseert die nog een keer helemaal te doorlopen met een bredere scope en een groter gezelschap. Ook het burgerperspectief kan worden meegenomen.

Men wil voorkomen dat juristen alleen nog maar op de samenvattingen afgaan en zich niet meer in de relevante zaken verdiepen. Daarom zijn de samenvattingen summier en geven ze aan welke argumenten en aspecten in een zaak gespeeld hebben zodat de jurist sneller kan beoordelen of hij er iets aan heeft zich daar verder in te verdiepen. Er zijn juristen ingeschakeld om de kwaliteit van de samenvattingen te beoordelen. Die ervaringen zijn meegenomen.

De CPA adviseert ook te kijken naar andere contexten te kijken waarin met samenvattingen gewerkt wordt. Aan AI zit het risico dat bijvoorbeeld studenten er samenvattingen mee maken van rechtszaken voordat ze de praktijk van de rechtspraak goed hebben leren kennen. De alom aanwezige efficiencydruk kan dan maken dat het AI-systeem de doorslaggevende stempel gaat drukken. De vraag is dan wie men van dit instrument gebruik laat maken en welke instructies dan worden meegegeven. Er lijkt een interface nodig die de nodige AI-geletterdheid afdwingt. Misschien moet men zelfs eerder denken aan een training. Het gaat in de pilot nog om relatief eenvoudige kwesties, de vraag is of er al een opschaling voorzien wordt naar complexere zaken?

De bedoeling is deze eerste fase goed op orde te krijgen. Door rustig aan te beginnen wil men vertrouwen wekken bij experts, medewerkers en burgers. Er is ook nagedacht over andere methodes. Het doorakkeren van alle stukken is een arbeidsintensief traject met een ongewisse uitkomst. Het gaat erom sneller alle relevante documenten te achterhalen.

De CPA vraagt of er ook is nagedacht over een goede zoekfunctie als alternatief. De uitkomsten zouden vergeleken kunnen worden met die van dit duurdere instrument.

Er wordt parallel ook een zoekfunctie ingevoerd. De resultaten zijn nog niet met elkaar vergeleken.

De CPA is benieuwd hoe dit model omgaat met bezwaren die niet in het Nederlands zijn ingediend en of er een externe bezwaarschriftencommissie komt. Verder is de CPA benieuwd of er ruimte is voor versoepelingen om in te spelen op actuele juridische ontwikkelingen.

De samenvattingen geven puur punten uit de adviesteksten weer en aanpassingen zijn dus niet aan de orde. Het is wel zaak dat de gebruikers in relevante stukken de teksten zelf lezen en niet louter afgaan op de samenvatting.

De CPA vindt het logisch dat dan ook de bezwaarmaker gewezen wordt op het bestaan van die samenvattingen en de uiteindelijk geraadpleegde documenten. Dat zou in het protocol moeten worden opgenomen. Bovendien zou in de kop van de samenvattingen moeten worden opgenomen dat ze gegenereerd zijn door AI en dus vertekeningen kunnen bevatten.

Dit alles hoort volgens de gemeente bij de AI-geletterdheid die het college onder medewerkers wil bevorderen via trainingen, e-learning en andere wegen.

De CPA vraagt of onderzocht is wat de risico's zijn van het sleutelen aan de in- en uitvoerfilters door Azure en waarom de keuze op dit platform is gevallen, maar op dit model dat beperkingen oplegt aan wat er wel en niet naar buiten en binnen mag komen. Verder is de CPA benieuwd naar de belemmeringen bij finetunen en naar wat er gebeurt als iemand vraagt zijn zaak te verwijderen.

Deze keuze is gemaakt omdat Azure bij alle testen naar voren kwam als maker van de beste samenvattingen. Wellicht kan samenwerking met Chat Amsterdam een lokaal platform genereren. Ook wordt gekeken naar Llama en LLM voor kleinschalige modellen. De gesignaleerde belemmeringen gaan over datalekken en zijn inmiddels verholpen. De vraag over het verwijderen van een zaak moet worden uitgezocht.
De indieners zijn benieuwd naar ideeën van de CPA over alle ontwikkelingen rond AI.

De CPA signaleert overal veel enthousiasme over AI, efficiency en kostenbesparing, maar een blinde vlek over de (verborgen) kosten op termijn. Het lijkt op een hype die is gebaseerd op niet-causale correlaties en daardoor lijkt die ongeschikt voor een flink aantal sectoren. Het is dus zaak kritisch te bezien waar daadwerkelijk efficiencywinst mogelijk is. Op de langere termijn is het van groot belang niet alle kennis weg te nemen van

specialisten door alles aan machines toe te vertrouwen. De gemeente Amsterdam heeft hierin een belangrijke rol in de publieke sector naar burger en bestuur. Men kan ook stellen dat de efficiency op de lange termijn gediend is bij ambtenaren die zelf samenvattingen maken en zo hun kennis vermeerderen. De samenwerking met juristen van vlees en bloed acht men cruciaal. Nieuwsgierigheid naar technologische mogelijkheden dient gepaard te gaan met behoedzaamheid voor mogelijke negatieve effecten. Menselijke soevereiniteit blijft van belang. Bovendien blijken er vaak eenvoudigere modellen beschikbaar die hetzelfde effect sorteren zonder medewerkers extra te belasten.

De voorzitter bedankt de indieners voor alle toelichtingen en kondigt een advies aan.