



KENNISCENTRUM
EUROPA
DECENTRAAL

AI-Verordening

Impactanalyse voor
waterschappen en
provincies

Inhoudsopgave

<u>Inleiding en leeswijzer</u>	3
<u>1. De AI-Verordening</u>	4
<u>2. Analysestappen om aan de AI-Verordening te voldoen</u>	5
<u>2.1. Stap 1: classificering als AI-product dat onder de reikwijdte valt</u>	5
<u>2.2. Stap 2: risicobepaling van het AI-product</u>	6
<u>2.2.1. Minimaal risico</u>	7
<u>2.2.2. Beperkt risico</u>	7
<u>2.2.3. Hoog risico / systeemrisico</u>	8
<u>2.2.4. Onaanvaardbaar risico AI-producten</u>	9
<u>2.3. Stap 3: de rol van de organisatie ten opzichte van het AI-product</u>	9
<u>2.3.1. De rol van aanbieder</u>	10
<u>2.3.2. De rol van gebruiksverantwoordelijke</u>	11
<u>2.3.3. De rol van gemachtigde</u>	12
<u>2.3.4. De rol van importeur</u>	12
<u>2.3.5. De rol van distributeur</u>	13
<u>2.4. Stap 4: concluderend, eisen en verplichtingen onder de AI-Verordening</u>	13
<u>Afrondende opmerkingen</u>	14
<u>Bijlage – Ingangsdata inhoudelijke bepalingen in de AI-Verordening</u>	15

INLEIDING EN LEESWIJZER

Voor u ligt een beknopte impactanalyse van EU-Verordening 2024/1689¹ (hierna: de AI-Verordening), gericht op waterschappen en provincies, maar van toepassing op alle medeoverheden. Daarom spreken wij in dit document over medeoverheden of decentrale overheden. Het Kenniscentrum Europa Decentraal (hierna: KED) voerde deze analyse uit in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De koepelorganisaties van de decentrale overheden hebben al waardevolle analyses uitgevoerd op de AI-Verordening, waaronder:

- Uitvoeringsanalyse Digital Decade AI-Verordening², uitgevoerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de uitvoeringsanalyse van de VNG);
- Implementatiedocument AI-verordening³, uitgevoerd door de Unie van Waterschappen (hierna: het implementatiedocument van de UvW).

Wij raden aan om de uitvoeringsanalyse van de VNG en het implementatiedocument van de UvW te lezen in samenhang met dit kortere KED-document. De uitvoeringsanalyse van de VNG voor gemeenten is evenals deze KED-analyse uitgevoerd als onderdeel van de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) voor de AI-Verordening. Het implementatiedocument van de UvW past ook goed binnen dit UDO proces.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 staat een kort overzicht van de AI-Verordening. Hoofdstuk 2 licht – in navolging van de Uitvoeringsanalyse van de VNG – vier compliancevragen uit de AI-Verordening toe. Daarna volgen enkele afrondende opmerkingen. De relevante ingangsdata van de inhoudelijke bepalingen in de AI-Verordening staan in de bijlage.

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

² <https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringsanalyse-digital-decade-ai-verordening>

³ <https://unievanwaterschappen.nl/publicaties/implementatiedocument-ai-verordening/>

1. DE AI-VERORDENING

De AI-Verordening is op 1 augustus 2024 in werking getreden in alle unielanden en is onderdeel van een pakket aan Europese digitaliseringswetten. De kern van de AI-Verordening is vergelijkbaar met de kern van andere Europese digitaliseringswetten: ervoor zorgen dat de kansen (voor welvaart en welzijn) en de risico's (op het gebied van veiligheid, gezondheid en bescherming van grondrechten) voldoende in balans zijn. De AI-Verordening zorgt ervoor dat innovatie niet wordt tegengehouden en tegelijkertijd risico's op schade worden gemitigeerd. De AI-Verordening gaat over het verantwoord gebruik van kunstmatige intelligentie (hierna: AI). De meeste eisen uit de AI-Verordening zijn gelijk voor bedrijven, overheden en andere organisaties.

De AI-Verordening deelt AI-producten⁴ in aan de hand van risicogroepen. Hoe hoger de risicocategorie, hoe strikter de eisen uit de AI-Verordening zijn. Er zijn een aantal algemene verplichtingen die de organisatie kan hebben, zoals het uitvoeren van risico-inventarisaties en het organiseren van AI-geletterdheid. Daarnaast zijn er productbepalingen: voor beperkte risico-producten gelden voornamelijk transparantie-eisen, zoals het opstellen, verstrekken en gebruiken van gebruiksaanwijzingen en transparantie over kunstmatige intelligentie richting eindgebruikers. Voor hoge risico's worden de transparantie-eisen uitgebreid met inhoudelijke verplichtingen over het ontwerp, de registratie en het gebruik van het AI-product. AI-producten met onaanvaardbare risico's worden (door acht verbodsbepalingen in artikel 5) verboden.

Voor overheden gelden in tegenstelling tot bedrijven en andere organisaties twee extra eisen: zij moeten bij gebruik van AI-systemen met een hoog risico een grondrechtenbeoordeling uitvoeren en zij moeten dit gebruik registreren in de Europese database voor AI-systemen. Tegelijkertijd geldt voor overheidsorganisaties een verlengde overgangstermijn voor AI-systemen die in gebruik zijn genomen vóór 1 augustus 2024.

De eisen waaraan voldaan moet worden onder de AI-Verordening treden in werking op verschillende 'van toepassing' data. Enkele belangrijke 'van toepassing' data zijn⁵:

- 2 februari 2025: algemene bepalingen, AI-geletterdheid bepalingen en verbodsbepalingen;
- 2 augustus 2025: AI-modellen voor algemene doeleinden bepalingen;
- 2 augustus 2026: hoog risico AI-systemen bepalingen (behalve sommige productbepalingen);
- 2 augustus 2027: hoog risico AI-systemen productbepalingen;
- 2 augustus 2030: einde verlengde overgangstermijn voor AI-systemen in gebruik genomen door overheidsorganisaties voor 1 augustus 2024.

De nationale toezichthouders worden via nationale uitvoeringswetgeving aangewezen. Ook wordt in de uitvoeringswetgeving volgens artikel 99 lid 8 van de AI-Verordening bepaald in hoeverre administratieve geldboeten kunnen worden opgelegd aan overheden. De uitvoeringswetgeving is in Nederland (in september 2025) nog in voorbereiding.

⁴ In dit document vatten wij AI-systemen en AI-modellen voor algemene doeleinden zoals bedoeld in de AI-Verordening samen als AI-producten.

⁵ Het totaaloverzicht van de data van toepassing staat in de bijlage.

2. ANALYSESTAPPEN OM AAN DE AI-VERORDENING TE VOLDOEN

De uitvoeringsanalyse van de VNG benoemt vier nuttige analytische stappen om aan de AI-Verordening te voldoen:

Stap 1: gaat het om een product dat onder de reikwijdte van de AI-Verordening valt?

Stap 2: hoe risicovol is het product?

Stap 3: wat is de rol van de organisatie ten aanzien van het product?

Stap 4: concluderend, aan welke eisen en verplichtingen moet de organisatie voldoen?

Wij hanteren deze vier stappen hieronder omdat zij een goed overzicht van de eisen en de verplichtingen onder de AI-Verordening geven. Wij zetten een deel van de inhoud die de VNG in stap 4 toelicht al in stap 3 en benutten stap 4 voor enkele overkoepelende aspecten.

2.1 Stap 1: classificering als AI-product dat onder de reikwijdte valt

De AI-Verordening is productregulering en reguleert de omgang met de volgende AI-producten:

- AI-modellen voor algemene doeleinden
- AI-systemen

Vaststellen of het gaat om een van deze twee AI-producten (de AI-Verordening is van toepassing) of niet (de AI-Verordening is niet van toepassing) is een belangrijke eerste stap. Voor AI-modellen voor algemene doeleinden en voor AI-systemen gelden vervolgens andere eisen onder de AI-Verordening naar gelang hun risicoclassificatie (stap 2) en naar gelang de rol van de organisatie ten opzichte van het product (stap 3).

Artikel 3 in de AI-Verordening definieert een AI-systeem als volgt:

“...een op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen...”

Ter concretisering van deze definitie heeft de Europese Commissie een webpagina ingericht waarop zij actuele handvatten en ander nuttige informatie biedt.⁶ Het is goed om de website van de Europese Commissie in de gaten te houden en – zoals bij alle definities en normen die nog in ontwikkeling zijn – is het belangrijk om gemaakte afwegingen en keuzes goed vast te leggen in de eigen administratieve organisatie en het eigen interne controlesysteem (hierna: de AO/IC omgeving).

Anders dan AI-systeem (gedefinieerd in artikel 3 van de AI-Verordening) definieert de AI-Verordening een AI-model voor algemene doeleinden niet. Wel staat in overweging 97 uit de Preambule van de AI-Verordening het volgende opgenomen:

⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-ai-system-definition-facilitate-first-ai-acts-rules-application>

“...Het begrip “AI-model voor algemene doeleinden” moet met het oog op de rechtszekerheid duidelijk worden gedefinieerd en worden gescheiden van het begrip “AI-systeem”. De definitie moet gebaseerd zijn op de belangrijkste eigenschappen en kenmerken van AI-modellen voor algemene doeleinden, met name het algemene karakter en het vermogen om op competente wijze een breed scala aan onderscheiden taken uit te voeren. Dit soort modellen wordt getraind met grote hoeveelheden gegevens, via uiteenlopende methoden als self-supervised, unsupervised of reinforcement learning. AI-modellen voor algemene doeleinden kunnen op verschillende manieren in de handel worden gebracht, onder meer via bibliotheken en applicatie-programma-interfaces (API’s), of als rechtstreekse download of fysieke kopie. Deze modellen kunnen nader worden gewijzigd of verfijnd tot nieuwe modellen. AI-modellen zijn weliswaar een essentieel onderdeel van AI-systemen, maar vormen geen AI-systemen op zich. Om een AI-systeem te worden, moeten er aan AI-modellen nog andere componenten worden toegevoegd, bijvoorbeeld een gebruikersinterface. AI-modellen worden doorgaans geïntegreerd in en vormen een onderdeel van AI-systemen...”

In zijn algemeenheid geldt dat AI-modellen voor algemene doeleinden breed inzetbaar zijn en een breed scala aan taken kunnen uitvoeren, maar dat zij geen zelfstandige systemen zijn. Zij vormen vaak de basis van of een onderdeel van AI-systemen. Een aantal voorbeelden van AI-modellen zijn GPT-5 (OpenAI) en BERT (Google). Voorbeelden van AI-systemen zijn ChatGPT (OpenAI), Watsonx (IBM) en Copilot (Microsoft).

Als een medeoverheid te maken heeft met een AI-model voor algemene doeleinden dan wel een AI-systeem, dan is de AI-Verordening van toepassing op het product en dan volgt analysestap 2. In analysestap 2 en verder duiden wij AI-modellen voor algemene doeleinden en AI-systemen die volgens stap 1 onder de reikwijdte van de AI-Verordening vallen gezamenlijk aan als AI-product(en).

2.2 Stap 2: risicobepaling van het AI-product

Zoals eigen aan productregulering, zijn de inhoudelijke producteisen in de AI-Verordening gerelateerd aan de risico’s van het AI-product (stap 2) en is de verantwoordelijkheid van de organisatie gerelateerd aan de rol die de organisatie heeft ten opzichte van het AI-product (stap 3). Organisaties zullen in de praktijk merken dat stappen 2, 3 en 4 een sterke samenhang hebben en gezamenlijk een integraal onderdeel worden van de initiële en doorlopende risico-inventarisatie die onder de AI-Verordening plaatsvindt.

De risicoklassen van AI-producten zijn gerelateerd aan de kans dat zij lichamelijke, psychische, maatschappelijke of economische schade kunnen toebrengen aan de veiligheid, gezondheid of grondrechten van mensen.

Er zijn vier risicoklassen voor AI-producten:

- minimaal risico: deze AI-producten vallen niet onder de producteisen van de AI-Verordening
- beperkt risico: voor deze AI-producten gelden vooral transparantie-eisen
- hoog risico: voor deze AI-producten gelden additionele inhoudelijke eisen
- onaanvaardbaar risico: deze AI-producten zijn verboden onder de AI-Verordening

Hieronder geven wij een kort overzicht van de vier risicoklassen voor AI-producten.

2.2.1 Minimaal risico

De onderste klasse in de risicoclassificering is 'minimaal' risico. AI-producten die een minimaal risico geven op schade aan gezondheid, veiligheid of grondrechten van mensen vallen onder deze classificatie. Denk bijvoorbeeld aan:

- spamfilters
- spelling- en grammaticacorrectie
- slimme thermostaten
- virtuele assistenten⁷

Minimaal risico AI-producten vallen niet onder de producteisen van de AI-Verordening. Algemene eisen uit de AI-Verordening, zoals het uitvoeren van risicoanalyses en het verzorgen van AI-geletterdheid, blijven overigens wel relevant. In stap 1 is immers bepaald dat het AI-product onder de reikwijdte van de AI-Verordening valt. Het is bij minimaal risico AI-producten belangrijk om alert te blijven op risico's die zich tijdens het gebruik van het product kunnen voordoen: dat een AI-product tijdens de initiële analyse als een minimaal risico AI-product is geclassificeerd betekent niet dat de risicoclassificatie gedurende de levensduur niet kan veranderen.

2.2.2 Beperkt risico

De volgende klasse in de risicoclassificering is 'beperkt' risico. AI-producten die een beperkt risico geven op schade aan gezondheid, veiligheid of grondrechten van mensen vallen onder deze classificatie. Dit zijn veelal AI-producten die eenvoudige taken uitvoeren en/of suggesties genereren, zonder uiteindelijke (beleids)beslissingen, dus die niet ingezet worden voor automatische besluitvorming. Denk bijvoorbeeld aan:

- chatbots
- voorspellende tekstinputsystemen
- anonimiseringssoftware (bijvoorbeeld in het kader van Who of Who verzoeken)
- geautomatiseerde rapportagesystemen (zoals mutatiesignalering, trendsignalering, remote sensing onder andere gebaseerd op foto / video / satelliet-input en/of website scraping)
- transcriptiesystemen (van vocale input naar geschreven woorden)
- participatieplatformen ("polling tools")

Ook binnen deze risicocategorie is het belangrijk om alert te blijven op risico's die zich tijdens het gebruik van het product kunnen voordoen: dat een AI-product tijdens de initiële analyse als een beperkt risico AI-product is geclassificeerd betekent niet dat de risicoclassificatie gedurende de levensduur niet kan veranderen. Als besluitvorming geautomatiseerd wordt, bijvoorbeeld in een chatbot waarbij de chatbot zonder tussenkomst van menselijke beoordeling toegang gaat verlenen tot een publieke dienst, een subsidie of een vergunning, dan verschuift het AI-product een trede in de risicoclassificering naar 'hoog' risico.

⁷ NB: er zijn veel soorten virtuele assistenten. Naar gelang de hoeveelheid interactie met eindgebruikers en het gebruik kunnen zij ook in de categorie beperkt risico vallen, onder 2.2.2.

Voor AI-producten met beperkt risico gelden, anders dan bij minimaal risico producten wel product gerelateerde eisen onder de AI-Verordening, met name op het gebied van transparantie, onder andere om desinformatie, misleiding, manipulatie en andere negatieve gevolgen te vermijden.

2.2.3 Hoog risico / systeemrisico

De volgende klasse in de risicoclassificering is 'hoog' risico AI-systemen en 'systeemrisico' van AI-modellen voor algemeen gebruik. AI-producten die een hoog risico geven op schade aan gezondheid, veiligheid of grondrechten van mensen vallen onder deze classificatie. Let op: voor de bepaling van deze risicocategorie moet je volgens Artikel 6 in combinatie met Bijlagen I en III goed kijken naar de productkenmerken zelf en het bedoelde gebruik. Bijlage I verwijst naar harmonisatiewetgeving, bijlage III in de AI-Verordening geeft een lijst met hoog risico toepassingen en lid 3 van artikel 6 geeft voorbeelden van laag risico toepassingen. Voor laag risico-toepassingen van een (in isolatie bekeken hoog risico product) geldt veelal dat de beslissingen door menselijke tussenkomst worden genomen, dus dat er geen sprake is van automatische besluitvorming. Zodra sprake is van profilering van natuurlijke personen en/of geautomatiseerde besluitvorming is wel sprake van een hoog risico classificering voor een in bijlage III bedoeld AI-systeem. Dit is bijvoorbeeld het geval bij:

- het geautomatiseerd verstrekken van vergunningen,
- het geautomatiseerd verlenen van subsidies, uitkeringen of andere overheidsdiensten
- of geautomatiseerde afhandeling van andere wettelijke aanvragen

Voorbeelden van hoog risico AI-producten / toepassingen zijn:

- infrastructuurmonitoring (zoals weg-, bodem-, water-, natuurmonitoring)
- energiemanagementsystemen
- contractmanagementsystemen
- personeelsmanagementsystemen
- opsporingssystemen in het kader van handhaving (maaidetectie, uitstootdetectie)
- opsporingssystemen in het kader van uitvoering (scheurdetectie / slijtagedetectie (waterkeringen, bruggen, wegen) overstromingsvoorspellingen)
- verkeersoptimalisatiesystemen / intelligente verkeersregelininstallaties (iVRIs)

Omdat de definities van de risicoklassen grotendeels gebaseerd zijn op open normen is het uitvoeren van de productclassificering de aankomende periode nog ingewikkeld. De EU-databank zoals bedoeld in artikel 49 en 71 zal pas vanaf 2 augustus 2026 gevuld worden met nieuw in de handel gebrachte systemen of gewijzigde systemen.⁸ Dit betekent dat de EU-databank ten tijde van de eerste risico-classificaties van AI-producten nog geen nuttige analysebron is. Het algoritmeregister kan wel al een nuttige informatiebron zijn. In het algoritmeregister (algoritmes.overheid.nl), waarvan voor medeoverheden het gebruik wordt aangeraden maar niet verplicht is, is namelijk een aparte categorie opgenomen voor hoog risico AI-systemen. Deze definitie overlapt met de definitie van hoog risico AI-systeem volgens de AI-Verordening. De andere twee categorieën in het algoritmeregister (overige algoritmes en impactvolle algoritmes) hebben minder definitieoverlap met de AI-Verordening. Momenteel (september 2025) staan 1.067 algoritmen in het algoritmeregister

⁸ Zie ook de overgangstermijnen in artikel III.

geregistreerd, waarvan 728 algoritmen van de decentrale overheden, als volgt verdeeld over de drie risicoklassen die het algoritmeregister hanteert:

Decentrale overheden	Overige algoritmes	Impactvolle algoritmes	Hoog risico AI-systemen	Totalen
Gemeenten	351	293	14	658
Provincies	29	14	5	48
Waterschappen	17	5	0	22
Totalen	397	312	19	728

Bij een analyse van de verdeling over de risicoklassen die het algoritmeregister hanteert valt op dat inschrijvers over vergelijkbare producten en toepassingen verschillende keuzes maken: vergelijkbare producten en toepassingen staan soms als hoog risico AI-systeem geregistreerd en soms niet. Deze analyseverschillen / keuzeverschillen zullen binnen de praktijk van de AI-Verordening ook zichtbaar gaan worden. Handreikingen en jurisprudentie zullen over tijd voor meer eenheid in de invulling van de open normen gaan zorgen. Zeker zolang de open normen nog niet verder zijn geconcretiseerd is het belangrijk om gemaakte afwegingen en keuzes goed vast te leggen in de eigen AO/IC omgeving.

2.2.4 Onaanvaardbaar risico AI-producten

De volgende trede in de risicoclassificering is 'onaanvaardbaar' risico. AI-producten die een onaanvaardbaar risico geven op schade aan gezondheid, veiligheid of grondrechten van mensen vallen onder deze classificatie. Waar de classificatie tussen 'beperkt' en 'hoog risico / systeemrisico' ingewikkeld kan zijn door de nog deels onontgonnen open normen en door de samenhang van de productkenmerken en het gebruik van het product, is de risicoclassificatie van 'onaanvaardbaar' eenvoudiger: artikel 5 in de AI-Verordening benoemt acht verboden AI-praktijken. Dit gaat om combinaties van productkenmerken en gebruiksdoelstellingen: AI-producten die gebruik maken van manipulatieve technieken, social scoring, categorisering van biometrische gegevens zijn strijdig met EU-waarden en daarom verboden.⁹ Dit verbod is al ingegaan en huidige voorbeelden binnen Nederland hiervan zijn (dan ook) niet bekend. Een voortdurende risicoanalyse blijft ook hier belangrijk (blijft een hoog risico / systeemrisico AI-product binnen de grenzen van die risicotrede en worden de onaanvaardbare risico's blijvend vermeden?).

2.3 Stap 3: de rol van de organisatie ten opzichte van het AI-product

De eisen die door de AI-Verordening aan de organisatie gesteld worden ten opzichte van het AI-product zijn grotendeels rolafhankelijk. Het is daarom belangrijk om per AI-product duidelijk in kaart te brengen wat de rol van de organisatie ten opzichte van het AI-product is. De AI-Verordening specificeert in artikel 3 de volgende rollen (waarbij meerdere rollen tegelijkertijd van toepassing kunnen zijn ten opzichte van een gespecificeerd AI-product):

- aanbieder
- gebruiksverantwoordelijke
- gemachtigde
- importeur
- distributeur

⁹ Met uitzondering van enkele opsporingsactiviteiten die in Nederland nationaal zijn belegd en niet van toepassing zijn op decentrale overheden.

De koepelterm om alle rollen aan te duiden is: operator.

Zoals passend bij productregulering, zijn over het algemeen de eisen die de AI-Verordening stelt aan aanbieders van AI-producten zwaarder dan de eisen die de AI-Verordening stelt aan andere operators, zoals gebruiksverantwoordelijken van AI-producten. Gegeven het hoge aantal eisen dat aan aanbieders wordt gesteld waarschuwt de VNG gemeenten in haar uitvoeringsanalyse om de rol van aanbieder niet zonder een degelijke analyse van de uitvoeringsconsequenties aan te nemen.¹⁰

Zo moeten aanbieders van AI-systemen met hoog risico een CE-markering voor het product inregelen, waar gebruikers van deze systemen op mogen varen. Let wel: ook voor gebruiksverantwoordelijken en voor andere operators gelden enkele belangrijke algemene en product-specifieke eisen onder de AI-Verordening. Daarnaast moeten gebruiksverantwoordelijken, distributeurs en importeurs letten op artikel 25, lid 1 uit de AI-Verordening: in sommige situaties gelden de verplichtingen voor aanbieders van AI-producten namelijk ook voor hun operator-rol.

Medeoverheden, hun koepelorganisaties en andere samenwerkingsverbanden zullen meestal in de hoedanigheid van gebruiksverantwoordelijke optreden. Dit omdat zij veelal gebruik maken van systemen van softwarebedrijven, die de rol van aanbieder of distributeur zullen hebben.

De uitvoeringsanalyse van de VNG en het implementatiedocument van de UvW bieden beiden een goed overzicht van de voor medeoverheden relevante verplichtingen onder de AI-Verordening in relatie tot de risicoclassificatie van het AI-product (stap 2) en de operator-rol ten aanzien van het AI-product (stap 3). De UvW en de VNG analyses geven ook een goede indicatie van de impact op de AO/IC van medeoverheden.¹¹

2.3.1 De rol van aanbieder

Een aanbieder is een organisatie die het AI-product ontwikkelt of laat ontwikkelen en het in de handel brengt of in gebruik stelt onder de eigen naam of merk, al dan niet tegen betaling.

Naast de algemene verbodsbepaling van artikel 5 (de acht verboden AI-producten / praktijken) bevatten artikel 4 en artikel 50 belangrijke algemene bepalingen voor aanbieders.

Volgens artikel 4 van de AI-Verordening moeten aanbieders ervoor zorgen dat hun personeel en andere personen die hun AI-systemen namens hen gebruiken, goed toegerust zijn om deze te gebruiken. Dit ziet onder andere op overzicht van en inzicht in de kansen en de risico's van het systeem. Evenals bij de andere eisen onder de AI-Verordening is het van belang dat organisaties niet alleen een initiële analyse uitvoeren en bijbehorend actieplan opstellen, maar dit onderwerp constant blijven monitoren. De Autoriteit Persoonsgegevens (de AP) heeft een nuttige website beschikbaar over het onderwerp ai-geletterdheid.¹²

Een andere belangrijke verplichting is vastgelegd in artikel 50 en gaat over transparantie richting natuurlijke personen. Zo moeten aanbieders AI-systemen zodanig ontwerpen en

¹⁰ Uitvoeringsanalyse van de VNG, pagina 25.

¹¹ Dit laatste is relevant voor de financiële aspecten van de uitvoeringstoets decentrale overheden (het UDO proces).

¹² <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/algorithmes-ai/ai-verordening/ai-geletterdheid>

ontwikkelen dat natuurlijke personen zich er bij gebruik van het systeem bewust van zijn dat er sprake is van kunstmatige intelligentie.

Artikel 53 bevat eisen voor aanbieders van AI-modellen voor algemene doeleinden. Artikel 55 bevat additionele eisen voor aanbieders van AI-modellen voor algemene doeleinden met systeemrisico.

De meeste eisen gelden voor aanbieders van AI-systemen met hoog risico, waaronder de volgende:

- artikel 9 : opstellen en in stand houden van een risicobeheerssysteem
- artikel 10 : voldoen aan data en datagovernance eisen voor datasets
- artikel 11 : technische informatie opstellen en verstrekken
- artikel 12 : levenscyclusgebeurtenissen automatisch registreren (loggen in logs)
- artikel 13 : transparant zijn / informatie verstrekken aan gebruiksverantwoordelijken
- artikel 14 : toezicht door menselijke personen inbouwen in ontwerp
- artikel 15 : nauwkeurigheid, robuustheid, cyberveiligheid, en consistente prestaties inbouwen
- artikel 16: : voldoen aan diverse administratieve organisatie, interne controle en registratie eisen
- artikel 17 : in- en uitvoering van kwaliteitsbeheerssysteem
- artikel 18 : bewaring van documentatie gedurende bewaartermijn
- artikel 19 : bewaring van automatisch gegenereerde logs gedurende bewaartermijn
- artikel 20 : corrigerende maatregelen en mededelingsverplichting bij strijd met verordening
- artikel 21 : samenwerking met bevoegde autoriteiten
- artikelen 40 t/m 49 : normering, conformiteitsbeoordeling, certificaten en registratie
- hoofdstuk VIII : EU-databank
- hoofdstuk IX : voortdurende monitoring, informatie-uitwisseling en markttoezicht
- bijlagen III t/m IV : conformiteitsbeoordelingen en registratie

De specificaties van en regels voor beoordelingen, normen, registraties, en certificaten zullen verder worden verduidelijkt door de Europese Commissie en eventuele normalisatie-instellingen.

Een belangrijk aspect van de eisen aan aanbieders is de voortdurende monitoring van de opzet en het gebruik van hun AI-producten met hoog risico. Geconstateerde risico's en incidenten moeten gemeld worden en er moeten corrigerende maatregelen genomen worden.

2.3.2 De rol van gebruiksverantwoordelijke

Gebruiksverantwoordelijken zijn de organisaties, inclusief ZZP'ers, die het AI-product onder eigen organisatie-verantwoordelijkheid gebruiken.

Ook voor gebruiksverantwoordelijken gelden de verbodsbepalingen in artikel 5. Daarnaast moeten ook gebruiksverantwoordelijken volgens artikel 4 in de AI-Verordening ervoor zorgen dat hun personeel en andere personen die namens hun AI-producten gebruiken voldoende geëquipeerd is in het gebruik hiervan. Dit ziet onder andere op overzicht van en inzicht in de kansen en de risico's van het systeem. Evenals bij de andere eisen onder de AI-Verordening is het van belang dat organisaties niet alleen een initiële analyse uitvoeren en bijbehorend actieplan opstellen, maar dit onderwerp constant blijven monitoren met doorlopende

risicoanalyses. De Autoriteit Persoonsgegevens (de AP) heeft een nuttige website beschikbaar over het onderwerp ai-geletterdheid.¹³

Een andere belangrijke verplichting is vastgelegd in artikel 50 en gaat over transparantie richting natuurlijke personen. Voor gebruiksverantwoordelijken geldt dat zij bij bepaalde aspecten (zoals herkenning van emoties, biometrische categorisering of bij kunstmatig gegenereerde inhoud die sterk lijkt op bestaande personen, plaatsen of gebeurtenissen) zorg moeten dragen voor informatieverstrekking over deze aspecten bijvoorbeeld door geluid, plaatjes, videobeelden of tekst die gegenereerd wordt duidelijk weer te geven als 'door AI gegenereerd'.

Gebruiksverantwoordelijken mogen voor een belangrijk deel varen op de verplichtingen die op aanbieders rusten, maar artikelen 25 t/m 27 stellen een aantal belangrijke eisen aan gebruiksverantwoordelijken in hun rol ten opzichte van AI-systemen met hoog risico. Artikel 25 geeft aan in welke gevallen een gebruiksverantwoordelijke wordt beschouwd als een aanbieder van een AI-systeem met een hoog risico en daarmee aan additionele eisen en verplichtingen onderworpen is zoals gespecificeerd in artikel 16.

Artikel 26 beschrijft de technische en organisatorische maatregelen die de gebruiksverantwoordelijke dient te nemen. Een aantal van deze maatregelen zijn:

- zorg dragen voor gebruik in overeenstemming met de gebruiksaanwijzing
- menselijk toezicht laten uitvoeren door mensen die hiervoor voldoende geëquipeerd zijn
- zorg dragen dat personeel weet dat zij met een hoog-risico AI-systeem werken
- garanderen van relevantie en representativiteit van de invoergegevens in het AI-systeem en het bewaren van logs
- het monitoren van de werking van het systeem en het melden van risico's en incidenten aan aanbieder, distributeur en markttoezichthouder

Lid 8 van artikel 26 geldt specifiek voor overheden: overheden registreren hun gebruik van AI-systemen met hoog risico overeenkomstig artikel 49 (de registratieplicht van aanbieders) en controleren daarbij of het systeem volgens artikel 79 geregistreerd is.

Ook artikel 27 geldt specifiek voor overheden: overheden voeren voordat zij het AI-systeem met hoog risico in gebruik stellen een grondrechtenanalyse uit zoals gespecificeerd in artikel 27.

2.3.3 De rol van gemachtigde

Een gemachtigde is een organisatie met een schriftelijke machtiging van een aanbieder om namens die aanbieder de verplichtingen en procedures van deze verordening respectievelijk na te komen en uit te voeren. Een dergelijke machtiging is onder artikel 22 verplicht voor aanbieders uit derde landen die hoog risico AI-systemen in de unie in de handel willen brengen. Artikel 22 geeft een overzicht van het mandaatsysteem onder de AI-Verordening.

2.3.4 De rol van importeur

Een importeur is een organisatie die een AI-systeem in de uniehandel brengt dat de naam of het merk van een in een derde land gevestigde natuurlijke of rechtspersoon draagt. Voor

¹³ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/algorithmes-ai/ai-verordening/ai-geletterdheid>

importeurs gelden artikelen 23 en 25 van de AI-Verordening. Importeurs van AI-systemen met hoog risico hebben onder andere de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het AI-product voldoet aan de eisen van de AI-Verordening, onder andere door na te gaan of benodigde conformiteitsprocedures goed zijn doorlopen, registraties goed zijn gedaan en of er volgens artikel 22 een verplichte gemachtigde is aangesteld.

2.3.5 De rol van distributeur

Een distributeur is een andere organisatie in de toeleveringsketen dan de aanbieder of de importeur, die een AI-systeem in de Unie op de markt aanbiedt. Voor distributeurs gelden artikel 24 en 25 van de AI-Verordening. Distributeurs van AI-systemen met hoog risico hebben onder andere de verantwoordelijkheid om te controleren op aanwezige CE-markeringen, EU-conformiteitsverklaringen, gebruiksinstructies, en op vermelding van (handels)naam of merk en contactadres van de importeur of aanbieder.

2.4. Stap 4: concluderend, eisen en verplichtingen onder de AI-Verordening

Uit analysestappen 1 t/m 3 volgt de toepasselijkheid van de AI-Verordening op het AI-product (stap 1), de risico-inschatting van het AI-product (stap 2) en de rol van de organisatie ten opzichte van het AI-product en de organisatorische en technische eisen en verplichtingen die daarmee samenhangen (stap 3). Stap 1 t/m 3 gezamenlijk bepalen het pakket aan eisen aan de organisatie die product- en rolafhankelijk zijn. Dit is een belangrijk deel van het voldoen aan de AI-Verordening, maar niet alles: er zijn ook belangrijke product- en rolafhankelijke eisen en verplichtingen.

Binnen de totale compliance-analyse (stap 4) is het naast het doorlopen van stap 1 t/m 3 van belang om de doelstellingen van de AI-Verordening, de samenhang van de AI-Verordening met andere Europese en nationale wet- en regelgeving en de meer algemene bepalingen in de AI-Verordening in de gaten te houden.

De doelstelling van de AI-Verordening is innovatie toestaan (of zelfs stimuleren) en de risico's hiervan mitigeren (en onaanvaardbare risico's verbieden). Deze kans / risico afweging is ook van belang binnen organisaties: welke risicobereidheid (past binnen de grenzen van de AI-Verordening) het beste bij de organisatie zelf? Het is van belang om het eigen risicoprofiel van de organisatie mee te wegen bij het inrichten van de AI-Verordening compliancestructuur binnen de AO/IC van de organisatie.

Zoals eerder omschreven: de AI-Verordening is onderdeel van een pakket aan Europese digitaliseringswetten. Daarnaast heeft de AI-Verordening raakvlakken met andere belangrijke Europese en nationale wetten en regelgeving, waaronder op het gebied van gegevensbescherming en grondrechten. Het is van belang om deze raakvlakken mee te nemen in de inrichting van de AI-Verordening compliancestructuur binnen de AO/IC omgeving van de organisatie. Aangezien het merendeel van de AI-producten die overheden zullen gebruiken binnen hun organisatie (gezamenlijk of individueel) zal worden ingekocht is het inbedden van de eisen en plichten onder de AI-Verordening binnen de inkoopafdeling en -procedures van groot belang.

AFRONDENDE OPMERKINGEN

De AI-Verordening is lang en complex. Een deel van de complexiteit schuilt in dwarsverbanden met andere – deels sectoraal ingeregelde – regelgeving. Tegelijkertijd voorziet de AI-Verordening als productregulering in een belangrijke behoefte: namelijk de kansen van kunstmatige intelligentie benutten (innovatie niet in de weg staan) en tegelijkertijd de risico's hiervan voldoende mitigeren.

Het voldoen aan de AI-Verordening is daarmee meer dan een 'bureaucratische last', het is een belangrijke en zinnige exercitie. Decentrale overheden en hun koepelorganisaties zijn al ver gevorderd in hun voorbereidingen onder de AI-Verordening. Zij zijn daarin deels afhankelijk van de rijksoverheid. Zo wordt de uitvoeringstoets decentrale overheden uitgevoerd en moet de rijksoverheid de uitvoeringwet nog vaststellen. Pas daarna kunnen de nationale en EU-toezichthouders echt aan de slag met nog verdere uitleg van verschillende open normen en definities, bijvoorbeeld door het publiceren van handreikingen.

BIJLAGE – INGANGSDATA INHOUDELIJKE BEPALINGEN IN DE AI-VERORDENING

De AI-Verordening is op 13 juni 2024 in het Europees Publicatieblad gepubliceerd en op 1 augustus 2024 in werking getreden. De ‘data van toepassing’ van de artikelen in de verordening zijn als volgt:

Datum van toepassing	Artikel(en)
2 februari 2025	hoofdstuk I – algemene bepalingen waaronder AI-geletterdheid hoofdstuk II – verbodsbepalingen voor bepaalde AI-praktijken
2 augustus 2025	hoofdstuk III, afdeling 4 – over aanmeldende autoriteiten en aangemelde instanties hoofdstuk V – bepalingen over AI-modellen voor algemene doeleinden hoofdstuk VII – bepalingen over EU governance en lidstaatgovernance hoofdstuk XII, behalve artikel 101 – bepalingen over sancties
2 augustus 2026	hoofdstuk III, afdelingen 1, 2, 3, en 5 – bepalingen over AI-systemen met hoog risico hoofdstuk IV – transparantieplichtingen voor aanbieders en gebruiksverantwoordelijken hoofdstuk VI – maatregelen ter ondersteuning van innovatie hoofdstuk VIII – EU-databank voor AI-systemen met hoog risico hoofdstuk IX – monitoring van AI-systemen, informatie-uitwisseling en markttoezicht hoofdstuk X – gedragscodes en richtsnoeren hoofdstuk XI – bevoegdheidsdelegatie en comitéprocedure hoofdstuk XII artikel 101 – sancties voor aanbieders van AI-modellen voor algemene doeleinden
2 augustus 2027	artikel 6, lid 1 – over veiligheidscomponent als onderdeel van de classificatie van AI-systeem met een hoog risico

Daarnaast bevat artikel 111 nog een aantal overgangstermijnen over al in de handel gebrachte of in gebruik gestelde AI-systemen (waarbij de verbodsbepaling uit artikel 5 wel vanaf de van toepassing datum van artikel 5 geldt):

Lid 1: de overgangstermijn voor AI-systemen die componenten zijn (in de bijlage gespecificeerde) grootschalige IT-systemen die vóór 2 augustus 2027 in de handel zijn gebracht of in gebruik zijn gesteld eindigt op 31 december 2030.

Lid 2: de overgangstermijn voor AI-systemen met hoog risico die bedoeld zijn om door overheden te worden gebruikt en die voor 2 augustus 2026 in de handel zijn gebracht of in gebruik zijn gesteld eindigt op 2 augustus 2030.

Lid 3: de overgangstermijn voor aanbieders van AI-modellen voor algemene doeleinden die voor 2 augustus 2025 in de handel zijn gebracht eindigt op 2 augustus 2027.



KENNISCENTRUM
EUROPA
DECENTRAAL

Contact met Europa Decentraal

info@europadecentraal.nl

www.europadecentraal.nl

Van de informatie in dit document mag gebruik worden gemaakt maar enkel onder correcte en volledige bronvermelding. Opmerkingen over de inhoud en suggesties voor aanvullingen zijn van harte welkom op: info@europadecentraal.nl. Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend. Europa Decentraal aanvaardt ook geen aansprakelijkheid voor mogelijke schade door enige vorm van gebruik ervan.