



**Jaarverslag 2024**  
**Algoritmeadviesraad**  
**Gemeente Rotterdam**



**Gemeente Rotterdam**

## Colofon

Algoritmeadviesraad (AAR)

Gemeente Rotterdam, directie Innovatie, Informatievoorziening, Facilitair en Onderzoek (IIFO)

**Datum:** 16 maart 2025

**Auteur(s):** Prof. dr. Albert Meijer (voorzitter AAR) en Bernie Goedhart MBI (ambtelijk secretaris AAR)

**Foto's:** [www.eddievisser.com](http://www.eddievisser.com)

**Vragen:** [\\_BCO\\_algoritmetoezicht](mailto:_BCO_algoritmetoezicht) <[algoritmeexpert@rotterdam.nl](mailto:algoritmeexpert@rotterdam.nl)>

# Inhoudsopgave

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Jaarverslag 2024</b>                                              | <b>4</b>  |
| 1.1 Achtergrond                                                      | 4         |
| 1.2 Leden Algoritmeadviesraad                                        | 4         |
| 1.2.1 Achtergrond en expertise leden                                 | 4         |
| 1.3 Bijeenkomsten                                                    | 5         |
| 1.3.1 Opzet bijeenkomsten                                            | 5         |
| 1.3.2 Reguliere bijeenkomsten                                        | 5         |
| 1.3.3 Aanvullende afspraken                                          | 6         |
| 1.4 Adviezen                                                         | 6         |
| 1.4.1 Niet overgenomen advies                                        | 7         |
| 1.4.2 Publicatie adviezen                                            | 7         |
| 1.4.3 Landelijke belangstelling                                      | 7         |
| 1.5 Kosten                                                           | 8         |
| 1.5.1 Aanvullende expertise                                          | 8         |
| 1.6 Ontwikkelingen en vervolg                                        | 8         |
| <b>Kritische en onafhankelijke bijdrage aan leerproces (nawoord)</b> | <b>9</b>  |
| <b>Bijlagen</b>                                                      | <b>10</b> |
| Bijlage 1 Parkeerautomaten - 240324 – Definitief                     | 11        |
| Bijlage 2 Crowd management - 240724 – Definitief                     | 13        |
| Bijlage 3 Chat GEM - 241124 – Definitief                             | 17        |

# Jaarverslag 2024

## 1.1 Achtergrond

De Algoritmeadviesraad (AAR) ging in augustus 2022 van start onder de naam Algorithm advisory board (AAB). Bij de oprichtingsvergadering en tijdens de kennismaking met de gemeenteraad op 8 december 2022 is aangegeven een jaarverslag AAR op te stellen na een jaar activiteit. Het eerste jaarverslag besloeg daarmee de periode van augustus 2022 tot en met december 2023. Dit tweede feitelijke jaarverslag 2024 geeft inzicht in de bijeenkomsten, adviezen, kosten en niet te vergeten de ontwikkelingen van het afgelopen jaar. Met een doorkijk naar het vervolg in 2025. De uitgebrachte adviezen zijn als bijlage opgenomen.

## 1.2 Leden Algoritmeadviesraad

De Algoritmeadviesraad wordt onder leiding van voorzitter [Prof. dr. Albert Meijer](#) gevormd door vier academische experts op het gebied van algoritmes in de stedelijke context. Er heeft per 14 mei 2024 een kleine wisseling van samenstelling plaatsgevonden. Op 5 februari 2024 heeft [mr. dr. B.M.A. van Eck \(Marlies\)](#) aangegeven haar lidmaatschap van de commissie op te zeggen. Daarmee verloor de adviesraad een betrokken en waardevol lid. Na een uitvraag door de voorzitter bij experts met hetzelfde vakgebied (recht) is er een geschikte opvolger gevonden in [prof.mr.dr. J. Wolswinkel \(Johan\)](#).

### 1.2.1 Achtergrond en expertise leden

[Prof. dr. Albert Meijer](#) is hoogleraar publieke innovatie aan de Universiteit Utrecht en leidt de afdeling Publiek Governance en Management. Hij is een expert op het gebied van bestuur in de informatiesamenleving. In internationale bladen heeft hij gepubliceerd over publieke innovatie, slimme steden, ICT, data en sociale media in de publieke sector. Hij werkt samen in verschillende nationale en internationale samenwerkingsverbanden op het gebied van dataficatie van lokaal bestuur, duurzame steden en open data. Hij is hoofdredacteur van het wetenschappelijke tijdschrift *Information Polity* en voorzitter van de permanente studie-groep over e-government van de European Group for Public Administration.

[Dr. Ir. Roel Dobbe](#) is assistent professor en werkt op het snijvlak van engineering, ontwerp en governance van data-gestuurde en algoritmische controle- en besluitvormings-systemen. Roel heeft een PhD in Control, Intelligent

Systems and Energy behaald aan de afdeling Elektrotechniek en Computerwetenschappen van de University of California Berkeley. Zijn expertise ligt op het gebied van systeemveiligheid: wat komt erbij kijken om data, algoritmes en kunstmatige intelligentie op een veilige en verantwoorde manier in te zetten?

[Dr. Maaike Harbers](#) is lector Artificial Intelligence & Society bij het Kenniscentrum Creating 010 en hoofddocent bij de opleiding Creative Media and Game Technologies van de Hogeschool Rotterdam. Ze behaalde een PhD in kunstmatige intelligentie aan de Universiteit Utrecht, een MSc in kunstmatige intelligentie en een MA in filosofie aan de Rijksuniversiteit Groningen. In haar werk richt zij zich op kunstmatige intelligente, ethiek en met name het ontwerp daarvan. Daarbij is aandacht voor het ontwerpproces, het ontwerpresultaat en de ontwerpcontext

[Dr. Michael Klenk](#) is assistant professor praktische filosofie aan de TU Delft. Hij werkt op het snijvlak van morele epistemologie, morele psychologie, en normatieve ethiek. Hij is een expert op het gebied van online manipulatie. Hierover heeft hij het eerste handboek uitgegeven (Routledge, 2022), and meerdere onderzoeksprojecten aangeleid, onder ander een ERC Starting Grant waarin een nieuwe theorie van hoe we manipulatie kunnen herkennen en hoe we ermee moeten omgaan ontwikkeld wordt. Hij heeft zijn PhD behaald aan de Universiteit Utrecht. Tijdens zijn PhD was hij ook Visiting Fellow aan Columbia University, Harvard University en Oxford University. Tussentijds was hij werkzaam als managementconsultant bij Atos Consulting in München.

[Prof. mr. dr. Johan Wolswinkel](#) is hoogleraar Bestuursrecht verbonden aan Tilburg University. . Zijn onderzoek richt zich op de rol van het bestuursrecht in tijden van economisering en digitalisering. De nieuwste pijler van zijn onderzoek betreft vraagstukken rond bestuursrecht & data science, openbaarheid van bestuur en geautomatiseerde besluitvorming. In juni 2023 ontving hij daarvoor een [Vidi](#) beurs van NWO en een [ICON](#) beurs van Tilburg University in het kader van Digital Sciences for Society voor onderzoek naar de betekenis van openbaarheidswetgeving voor het versterken van transparantie richting burgers in individuele besluitvormingsprocedures.

## 1.3 Bijeenkomsten

Na de eerdere aanvangsperiode 2022-2023 was 2024 een regulier adviesjaar waarin vervolg is gegeven aan de beproefde werkwijze met verschillende bijeenkomsten. Hier staat per bijeenkomst een vergoeding tegenover.

In deze paragraaf wordt een overzicht van de bijeenkomsten, het karakter (doel), de invulling en het resultaat beschreven.

### 1.3.1 Opzet bijeenkomsten

Iedere reguliere bijeenkomst is opgedeeld in een gezamenlijk en besloten deel. In het gezamenlijke deel worden organisatorische ontwikkelingen, onderwerpen ter advies en de opvolging van eerdere adviezen behandeld. Het besloten deel biedt de AAR-leden tijd en een veilige omgeving om vrij van gedachten te wisselen over geagendeerde onderwerpen. Per bijeenkomst staat een specifieke casus centraal, deze casus kan zowel door de AAR als ook door de organisatie aangedragen worden. De AAR heeft inzicht in alle geïnventariseerde en onderhanden zijnde algoritmetoepassingen via een overzicht uit het interne algoritmeregister.

De AAR geeft per bijeenkomst mondeling gevraagd en ongevraagd advies. Hierbij is nadrukkelijk geen sprake van een controlerende functie. Deze adviezen aan de gemeente zijn niet bindend, maar worden indien mogelijk opgevolgd. Na afloop van de bijeenkomst stelt de voorzitter de adviezen formeel op en dragen ook de leden deze uit. De ambtelijk secretaris neemt deze schriftelijke adviezen namens Rotterdam in ontvangst en zet ze door naar de relevante stakeholders.

De reguliere AAR-bijeenkomsten vinden bij voorkeur fysiek op het stadhuis plaats. Onder leiding van de voorzitter ondersteund door de ambtelijk secretaris. Bij uitzondering is een lid of gast digitaal aanwezig. In deze periode is slechts eenmaal een afmelding geweest, de meerderheid van de leden was structureel aanwezig. De beschikbaarheid van de leden vormt dan ook het uitgangspunt bij het plannen van de bijeenkomsten.

In 2024 is vervolg gegeven aan het initiatief om namens ieder AAR-lid een presentatie te agenderen over het eigen

vakgebied in relatie tot de Rotterdamse organisatie. Dit ter kennisdeling en inspiratie over het vakgebied.

Vanuit de ambtelijke organisatie is de afvaardiging afgestemd op de agenda met structurele vertegenwoordiging van management, algoritme expertise, inhoudsdeskundigen (algoritmetoepassing) en secretariële ondersteuning. Het management draagt vanuit het CIO Office verantwoordelijkheid op het gebied van faciliteren en organiseren. De inhoudelijke rol van het management is bewust beperkt. Dit biedt ruimte voor de experts en medewerkers in open gesprek. De secretariële ondersteuning wordt voorzien door directieadvies BCO-IIFO.

De algoritme expert geeft o.a. terugkoppeling op de opvolging van eerdere adviezen. Per oktober 2023 is er een vaste algoritme expert (Emma Versteeg LLM) in dienst. De AAR heeft gesignaleerd dat het desondanks een kwetsbare functie blijft die aanvullend versteviging behoeft.

Inhoudsdeskundigen vanuit de gemeentelijke organisatie geven op uitnodiging toelichting op de algoritme toepassing die middels een casus geagendeerd staat en nemen het mondelinge advies in ontvangst.

### 1.3.2 Reguliere bijeenkomsten

Er hebben drie reguliere AAR-bijeenkomsten plaatsgevonden. Dit is conform de vastgestelde frequentie van drie à vier keer per (academisch) jaar. De eerste bijeenkomst is vanuit logistieke overwegingen gefaciliteerd door de Universiteit Utrecht Departement USBO. Waarmee de gemeente gelijk een bezoek heeft gebracht aan de werkplaats van de voorzitter.

In november is de casus Chatbot GEM op verzoek van de adviesraad geagendeerd. Hier bestond zoals bij eerdere cases vanuit de gemeente geen adviesvraag. Deze selectie kwam voort uit publicatie in het algoritmeregister en de door de AAR gesignaleerde trends en ontwikkelingen op het gebied van generatieve AI binnen chatbots.

| Datum      | Bespreekpunten                                       | Adviezen                                |
|------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 24-03-2024 | Onderzoeksvoorstel van Iñigo Martínez de Rituerto de | Parkeerautomaten - 2403204 – Definitief |

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
|            | <p>Troya over het algoritme register.</p> <p><b>Jaarverslag 2022-2023</b></p> <p><b>Vervolgonderzoek Rekenkamer.</b></p> <p><b>Casus: Parkeerautomaten. Gast:</b> Hans Tegels</p>                                                                                        |                                                                                |
| 24-06-2024 | <p><b>Benoeming Johan Wolswinkel</b> als nieuw lid.</p> <p><b>Vervolgonderzoek Rekenkamer 'Kleur Bekennen'</b></p> <p><b>Expert presentatie:</b> Michael Klenk</p> <p><b>Casus: Crowd Management. Gast:</b> Will Kovacs</p>                                              | Crowd management-24072024 - Definitief                                         |
| 24-11-2024 | <p><b>Politiek-Bestuurlijk waardenkader.</b></p> <p><b>Expert presentatie:</b> Albert Meijer</p> <p><b>Casus: Chatbot GEM. Gast:</b> Bjorn Dirkse in afstemming met Marjolein Kwak</p> <p><b>Vervolg AAR:</b> behoefte aan verdiepende sessie in afstemming met CIO.</p> | <p>Chat Gem - 24112024 – Definitief</p> <p>Voorstel AAR Verdiepende Sessie</p> |

### 1.3.3 Aanvullende afspraken

De voorzitter onderhoudt formeel en informeel contact met betrokken partijen. In het kader van relatiemanagement en kennisontwikkelingen betreft dit conferenties en landelijke bijeenkomsten, waarin ook de gemeente Rotterdam een actieve rol vervuld. De openbare praktijken vanuit de gemeente komen daarbij aan de orde, ter lering en inspiratie voor met name Binnenlandse Zaken, collega gemeenten en het onderwijs.

Daarnaast is Albert Meijer grondlegger van de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO). Het kader is voorgesteld als basis voor het politiek-bestuurlijk waardenkader,

waartoe de Rekenkamer in het rapport 'Kleur bekennen' verzocht. Dit heeft o.a. geresulteerd in een gesprek met de wethouder Organisatie (Maarten Struijvenberg) voor de Rotterdamse nuancering. Hiermee is vanuit de AAR een bijdrage geleverd aan de strategische besluitvorming. De Rotterdamse benadering en nuance is op haar beurt weer input voor de landelijke ontwikkelingen.

De adviesraad heeft ter voortzetting en doorontwikkeling van de AAR een aanvullend voorstel gedaan. Dit voorstel omvat een evaluatie op eerdere cases om hierin bredere lessen te trekken over Algoritme Governance. Daarnaast wordt er ruimte gecreëerd voor, indien een dergelijke case zich aandient, een verdiepende sessie rondom een lastig vraagstuk te organiseren. Waarbij de leden in een 'extended version' van de case bespreking meer de diepte in kunnen duiken op complexere materie. Na een bilaterale toelichting aan de CIO (Peter den Held) neemt de gemeente dit voorstel van harte aan.

| Datum                                                               | Doel                                                                                         | Verslag t.b.v. AAR           |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Gesprek CODIO wethouder Organisatie i.s.m. Berenschot.</b>       |                                                                                              |                              |
| 02-10-2024                                                          | Politiek-bestuurlijk beleidskader algoritmen op basis van CODIO met wethouder Struijvenberg. | Gespreksverslag t.b.v. CODIO |
| <b>Bilateraal overleg voorzitter AAR &amp; CIO (Peter den Held)</b> |                                                                                              |                              |
| 16-12-2024                                                          | Kennismaking en bespreken strategische koers AAR (online) 2025                               | N.v.t.                       |

In de periode maart-september 2025 is de voorzitter in verband met een sabbatical afwezig. Maaike Harbers neemt tijdens zijn afwezigheid waar als plaatsvervangend voorzitter, daarbij rekening houdend met haar andere contacten met de gemeente (Digitale Inclusie).

## 1.4 Adviezen

In 2024 heeft de AAR drie adviesrapporten voor Rotterdam opgesteld. Deze rapporten bevatten opgeteld 26 adviezen, met daaronder sub adviezen, waarmee het totaal op 68 adviezen komt (42 adviezen in 2022-2023).

De gemeente Rotterdam geeft in de terugkoppeling aan dat de geschreven adviezen wederom actueel en constructief van aard waren. Door het totale aantal en de omvang zijn de adviezen echter in mindere mate direct uitvoerbaar. Alle adviezen worden meegenomen in de herziening van de Algoritme Governance 2025, waarmee deze zich ontwikkelt en meer volwassen wordt. De resterende adviezen worden van toelichting en op een passend moment van invulling voorzien.

Het afgelopen jaar is naast casus specifiek advies bewust ook geadviseerd over de gesignaleerde toekomstige ontwikkelingen, zoals generatieve AI. Dit sluit aan bij landelijke en Europese ontwikkelingen. De gemeente combineert deze adviezen van de AAR met die van de Rijksoverheid en vanuit Brussel. Dit vakgebied is de komende jaren nog volop in ontwikkeling. Wet en regelgeving blijven leidend. De inwerkingtreding van de AI-Verordening brengt op Europees niveau zowel beperkingen als ook kansen met zich mee.

#### 1.4.1 Niet overgenomen advies

Het kan zijn dat de gemeente ervoor kiest om aan sommige adviezen geen opvolging te geven, omdat dat niet

passend is in haar beleid of omdat zij hier geen uitvoering aan kan geven. De Gemeenteraad heeft verzocht middels het jaarverslag op de hoogte te worden gesteld over niet overgenomen advies (Toezegging 24bb003415). Dit is in 2024 niet voorgekomen.

#### 1.4.2 Publicatie adviezen

Alle adviezen zijn openbaar en waren op aanvraag beschikbaar. Hier is voor academische doeleinden gebruik van gemaakt. Bij uitblijven van een passend platform voor actieve publicatie heeft de adviesraad verzocht de adviezen (met terugwerkende kracht) online bij het algoritmeregister te publiceren. Dit om drempels weg te nemen, de vindbaarheid en daarmee het bereik te vergroten. Dit zal op zeer korte termijn gebeuren.

#### 1.4.3 Landelijke belangstelling

In 2023 sprak de AAR de ambitie uit sterkere verbindingen te willen leggen naar ethische commissie in het land. Door deelname aan landelijk vak- en werkgroepen is dit gedeeltelijk gelukt. Hier is nog meer synergie te behalen.



## 1.5 Kosten

De vergoeding van de Algoritmeadviesraad is gebaseerd op de vergoeding die de leden van een aantal vergelijkbare commissies ontvangen (zoals bijvoorbeeld de Expertcommissie aanpak radicalisering). De reden daarvoor is dat het in het geval van de AAR gaat om hooggekwalificeerde experts die relatief schaarse expertise inbrengen. De voorzitter ontvangt een opslag van 50% ten opzichte van de vergoeding voor de overige leden, omdat deze een aantal extra taken heeft met betrekking tot de voorbereiding van de vergadering. Om te voorkomen dat jaarlijks allerlei administratieve lasten ontstaan doordat de hoogte van de vergoeding opnieuw vastgesteld moet worden, wordt gekozen voor een indexering.

| Indexering per jaar:  | 2022   | 2023<br>3,88% | 2024<br>7,87% |
|-----------------------|--------|---------------|---------------|
| Vergoeding lid        | 358,68 | 372,60        | 401,92        |
| Vergoeding voorzitter | 538,02 | 558,90        | 602,88        |

Het totaal aan bijeenkomsten heeft geresulteerd in een totale **vergoeding van €5827.84**. Bijeenkomsten worden voorzien van een kleine versnapering die op rekening van BCO-IIFO komt.

### 1.5.1 Aanvullende expertise

Indien expertise in de AAR ontbreekt wordt door Rotterdam aanvullende ruimte (financiën en organisatorisch ondersteuning) geboden ter invulling. Hier is tot op heden nog geen gebruik van gemaakt.

## 1.6 Ontwikkelingen en vervolg

Het aantal kennishouders op het gebied van algoritmes in Nederland neemt toe, maar blijft beperkt. Rotterdam heeft een luxepositie met een eigen onafhankelijke adviesraad. Het aantal algoritmes en ethisch adviesraden in het land groeit. De actielijst omvat mooie onderwerpen voor de komende periode. Daarbij wordt gewaakt dat er intergemeentelijke doublures ontstaan, onder meer door in G4-verband gezamenlijk op te trekken.

Nieuwe Europese wetgeving (waaronder AI-Verordening) en nationale implementatie hiervan is een jong speelveld en vraagt navolging bij de lokale overheden. De Autoriteit Persoonsgegevens geeft invulling aan het toezicht. Ook zullen alle andere toezichthoudende instanties hier een rol in krijgen. Rotterdam neemt hierin haar verantwoordelijkheid, ondersteund door de algoritmeadviesraad.

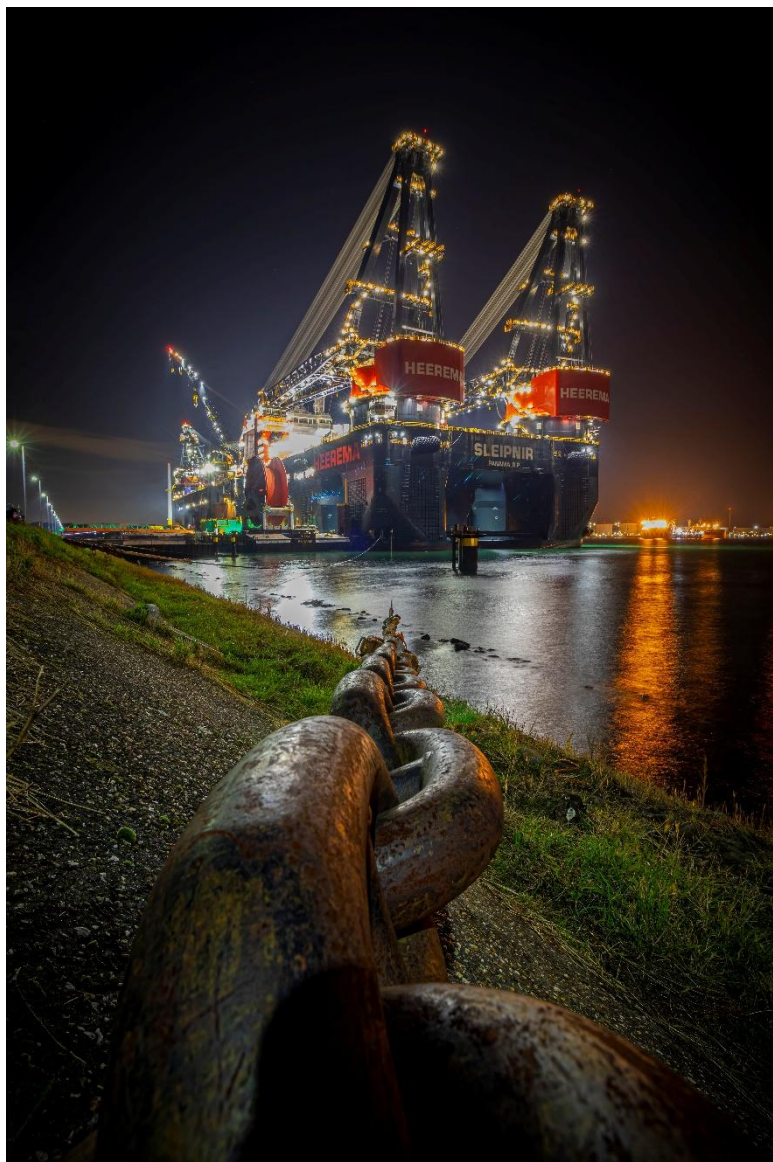
## Kritische en onafhankelijke bijdrage aan leerproces

Met de Algoritmeadviesraad willen wij vanuit de wetenschap op een kritische en onafhankelijke manier bijdragen aan het leerproces van de gemeente Rotterdam bij het juist gebruiken van algoritmen. Daarbij brengen we verschillende perspectieven in: bestuurskunde, ethiek, recht, systems thinking en design science. Daarbij hanteren we een 'buitenperspectief' maar stemmen dit goed af op de praktijk in de gemeente Rotterdam. Op basis van deze verschillende achtergronden komen we tot diverse aanbevelingen die er steeds op zijn gericht om nog beter te waarborgen dat het gebruik van algoritmen leidt tot wenselijke uitkomsten.

Voorzitter Algoritmeadviesraad



Prof. Dr. Albert Meijer



Gemeente Rotterdam

# Bijlagen

Parkeerautomaten - 2403204 – Definitief  
Crowd management- 24072024 - Definitief  
Chat Gem - 24112024 – Definitief

## Bijlage 1 Parkeerautomaten - 240324 – Definitief

### Casus Parkeerautomaten

Algoritme Advies Raad van de gemeente Rotterdam 12 maart 2024

*Op basis van de informatie die de gemeente voor de vergadering van 12 maart aan de AAB heeft verstrekt en de toelichting hierop, geeft de AAB aan de gemeente Rotterdam de volgende punten ter overweging mee over de specifieke casus maar ook breder de algoritme governance.*

Over de specifieke casus

Of het in de specifieke casus wel of niet wenselijk zou zijn dat er een IAMA wordt toegepast, kunnen we niet zeggen. Aangezien de ARA zoals nu opgesteld nu eenmaal zo werkt, is het ook de bedoeling dat deze gevolgd wordt. Wel willen we naar aanleiding van de casus twee specifieke punten noemen:

- 1) Wat ons opviel is dat de redenering en presentatie heel erg vanuit perspectief van de gemeente was. Dus wat betekent dit voor de gemeente, hoeveel kostenbesparing levert dit op, etc. Ons advies is om zo'n analyse ook vanuit het perspectief van de klant/burger te doen. Dit kan veel opleveren, niet alleen kostenbesparing voor gemeente maar ook betere service voor burger. Bij het inschatten van de risico's is het belangrijk om ook de risico's en kansen voor burgers expliciet mee te nemen. Een klantenreis waarin precies in kaart wordt gebracht wat een algoritmetoepassing betekent voor burgers kan behulpzaam zijn. In de RPA casus was dit wel impliciet meegenomen maar niet goed overgekomen. Er is dus ook een kans om te toetsen of de AI toepassing ook positieve waarden voor de burger kan opleveren, bijvoorbeeld door de user interface aan te passen om beter te communiceren over de stand van zaken.
- 2) In de casus viel op dat het proces van het identificeren van algoritmetoepassingen en het bepalen of het gaat om een hoog of laag risico nog steeds lastig blijft. Wij willen nogmaals onderstrepen dat hoe het proces van de uitvoering van ARA functioneert, inclusief de afhankelijkheid van de informatiebereidheid van proceseigenaren, belangrijk is voor het succes.

Over het aanpassen van criteria in de ARA

De vraag achter deze casus is: zijn de criteria wel adequaat? Daarom gaat ons advies vooral over de wijze waarop de gemeente Rotterdam om kan gaan met de aanpassing van criteria in de ARA.

- 3) Aanpassen van criteria kan niet in een individueel geval, er is een werkwijze nodig voor het aanpassen van de criteria. Een lerende benadering is passend maar dan moet er wel heldere richtlijnen zijn voor deze lerende benadering. Om een parallel te trekken: in verenigingsstatuten staan niet alleen de regels van de vereniging, maar ook wat de regels zijn voor het aanpassen van de statuten zelf. Voor de ARA zou je dat ook moeten formuleren en besluiten: er dient een procedure te komen in de Algoritme Governance over wijzigingen in de ARA.
- 4) Ad hoc aanpassen van criteria in de ARA is risicovol. Het aanpassen van een criterium bij een specifieke casus kan leiden tot het missen van grote risico's van andere casus. Voor het aanpassen van de ARA-criteria zijn daarom de volgende elementen nodig: (a) meta-criteria om vast te stellen of de ARA-criteria adequaat zijn, (b) duidelijke verantwoordelijkheden en rollen bij de aanpassing van ARA-criteria, (c) een helder onderzoeksproces om te bepalen of criteria wel of niet goed werken, (d) helderheid over de aanpassing van criteria naar aanleiding van veranderingen in wettelijke kaders. Deze elementen lichten we hieronder toe.
  - a) Voor deze meta-criteria geldt dat ze helder dienen aan te geven wat er precies verwacht wordt van de ARA-criteria. In het algemeen geldt dat ze goed onderscheid moeten maken tussen gevallen waar wel of geen sprake is van risico. Daarbij dient de gemeente voor ogen te houden dat het belang van het niet missen van hoog-risico gevallen belangrijker is dan het voorkomen van overbodig werk (waar je een hoog-risico analyse toepast op wat

een lager risico casus blijkt te zijn). Eén meta-criterium voor het herevalueren van de ARA-criteria zou kunnen zijn wezenlijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de invoering van de EU AI act.

- b) Het aanpassingsproces voor ARA-criteria vereist heldere rollen en verantwoordelijkheden. Momenteel lijkt het dat het nog te ad hoc kan gebeuren door degenen die de criteria toepassen.
  - c) Bij aanpassingen in de ARA-criteria kun je ook nadrukkelijk testen of de criteria ook adequaat zijn bij casussen die je al eerder behandeld hebt (en waarvan een nadrukkelijker inzicht over risiconiveaus aanwezig is). Het laten vallen van ARA-criteria kan niet zonder de voorradigheid van een goed getoetst alternatief.
  - d) Ook: wat voor veranderingen over het begrip of de wettelijke definitie van hoog-risico toepassingen is een reden om de ARA-criteria te herijken? Er dient een heldere werkwijze te zijn voor de vertaling van wettelijke veranderingen in de procedures van de gemeente Rotterdam.
- 5) Het leerproces hebben we nu uitgewerkt voor de criteria voor hoog of laag risico. Een vergelijkbaar punt kan worden gemaakt over de criteria om iets als wel of geen algoritmetoepassing te labelen. Het viel op dat de huidige definitie van “algoritmetoepassing” het effect kan hebben dat simpele algoritmes die wel schadelijke effecten kunnen hebben niet door het ARA proces worden bekeken.

## Bijlage 2 Crowd management - 240724 – Definitief

### Casus Crowd Management Tool (CMT)

Algoritme Advies Raad van de gemeente Rotterdam 8 juli 2024

*Op basis van de informatie die de gemeente voor de vergadering van 24 juni aan de AAR heeft verstrekt en de toelichting hierop tijdens de vergadering, geeft de AAR aan de gemeente Rotterdam een aantal grotere en een aantal specifiekere punten ter overweging mee.*

#### GROTERE PUNTEN

1. Zorg dat heel duidelijk is wat het doel is van de inzet van de CMT en welk probleem met de inzet ervan wordt opgelost, of wat de verwachting met de tool is. Ga ook proactief na welke doeleinden de tool expliciet niet mag dienen. Kortom: begrijp en voorkom de risico's op 'function creep'.

Vanuit één extreme toepassingspraktijk in coronatijd wordt er nu nagedacht over toepassing van de tool op andere praktijken die meer gangbaar zijn. Om een overtuigende case te maken, is een veel scherper beeld van de problematiek nodig.

Wat is nou precies het doel van de toepassing? In normatieve zin is het heel belangrijk om daar een goed onderbouwd programma van eisen op af te stemmen, waar ook politieke en bredere afstemming binnen en buiten de organisatie voor nodig is.

Met technologie bestaat het risico dat je een instrument ontwikkelt dat er prachtig uitziet waarvan de echte winst niet altijd helder is. Houd steeds goed het doel in de gaten.

Qua crowd management is er echt een verschil tussen crowd management van de marathon van Rotterdam en crowd management van demonstraties van extinction rebellion of boeren. In het laatste geval gaat het om politieke acties en risico's voor grondrechten. Het moet heel duidelijk zijn of en hoe het CMT in deze verschillende situaties mag worden ingezet.

Daarom vergt CMT met of zonder expliciet gebruik van algoritmes inzicht in risico's op schending van fundamentele rechten.

2. Maak een heldere analyse van de meerwaarde van de inzet van CMT ten opzichte van de huidige praktijken van crowd management en leg hier democratisch verantwoording over af.

Momenteel vindt crowd management plaats zonder de inzet van deze nieuwe CMT. Belangrijk is om duidelijk aan te geven welke problemen hierbij worden ondervonden en hoe deze problemen worden opgelost met deze tool.

Ook is vanzelfsprekend een goede afweging van kosten en baten van belang. Hoeveel kosten zijn er gemoeid met de inzet van CMT en wat zijn hier precies de baten van? Deze dienen met input van onafhankelijke experts en democratische vertegenwoordigers te worden uiteengezet.

Zonder een duidelijk beeld van het huidige probleem en het potentieel van CMT om dit op te lossen, is geen ethische evaluatie van de inzet van CMT mogelijk. Het ontbreekt aan een scherp beeld van relevante afwegingen.

Verder kan het zijn dat de inzet van het CMT ethische problemen oproept die onafhankelijk zijn van de mogelijke consequenties (zowel positief en negatief) van het systeem. Denk bv. aan het recht op privacy of de kwestie van paternalisme. Deze lijst is niet volledig, maar indicatief.

3. Pas op met de inzet van zware middelen en zorg dat deze inzet 'democracy proof' is en bouw voldoende waarborgen om te voorkomen dat de technologie oneigenlijk ingezet kan worden.

In coronatijd – toen het CMT voor het eerst werd ingezet – hadden we bijzondere maatregelen. Dat ging voor veel burgers ver, bijvoorbeeld coronapas, maar ook maatregelen in de fysieke ruimte. De vraag is of je niet surveillance normaliseert door een tool die in de context van corona is ontwikkeld, nu in te zetten voor de marathon van Rotterdam of een wedstrijd van Feyenoord.

Hier speelt het risico dat dergelijke technische competenties bij een verandering van regime – denk aan Hongarije of, eerder, Polen – ook op een mogelijk desastreuze manier worden ingezet. Het meest extreme voorbeeld is het gebruik van de bevolkingsadministratie in WO II om joden op te pakken. Je wilt daarom technologie “democracy proof” inzetten, om kwalijke toepassingen in de toekomst te voorkomen.

4. Zorg dat ook duidelijk is wat crowd management beoogt en pas op dat het gebruik van technologie niet leidt tot een verandering sluipenderwijs.

Uit de literatuur is bekend dat toepassing van technologie ook kan leiden tot een verschuiving van praktijken. Dit kan wenselijk zijn maar ook sluipenderwijs gebeuren. Daarom is een reflectie nodig op niet alleen het instrument maar ook op crowd management.

Doordat er steeds meer te zien is door het combineren van databronnen, ontstaat “vervorming” van praktijken. Net als in advertenties, wordt het in toenemende mate mogelijk om steeds verfijndere micro-interventies in te zetten. Bij crowd management gaat het niet meer om het beheersen van een hele groep (in dit geval de hele stad of buurt), maar steeds meer om lokale en gerichte acties.

De algemene lijn van ons advies is dat bredere afwegingen nodig zijn dan de typische criteria (logistiek, efficiëntie, privacy) en dat ook moet worden gekeken naar afwegingen als proportionaliteit, vrijheid, rechten etc. De veranderingen kunnen best wenselijk zijn, maar je kunt ze vaak niet goed duiden met de gangbare kaders en criteria om de echte impact en onverwachte effecten te kunnen anticiperen.

5. Maak duidelijk onderscheid tussen het gebruik van CMT om informatie te verzamelen en het gebruik van CMT om daarop gebaseerd acties uit te voeren.

In hoeverre de inzet van CMT ethisch en politiek verantwoord is, hangt mede ervan af welke acties gebaseerd op het system gepland zijn. Denk aan het verschil tussen verkeer regelen en demonstraties beperken.

Er is natuurlijk een link tussen het verzamelen van informatie en het reageren daarop. De vraag of deze connectie geautomatiseerd gaat worden roept verdere ethische vragen op die wij niet hebben besproken.

6. Geef de waarde ‘vrijheid’ een duidelijke plek in de ethical assessment van CMT.

Het CMT kan worden gebruikt om de bewegingsvrijheid van burgers in te perken, als ze bijvoorbeeld niet naar bepaalde zeer drukke gebieden mogen gaan. Vrijheden zijn belangrijk om expliciet mee te nemen. Onder welke condities wil je vrijheden kunnen beperken? De afweging van deze waarde dient een belangrijke rol te spelen bij de ethical assessment van het gebruik van CMT.

Vaak ligt de nadruk bij afwegingen over inzet van technologie op het gebruik van *individuele* persoonsgegevens. Dat is hier niet het geval. Het gaat hier ook over de vrijheden op *groepsniveau*. Rechten van personen zijn niet alleen gebonden aan individuele kenmerken, maar kunnen juist ook op groepsniveau tot uiting komen (denk aan het zijn van Ajax supporter of het behoren tot extinction rebellion).

7. Denk na over de nieuwe verantwoordelijkheden die er komen als de gemeente door de inzet van CMT meer weet.

Met CMT weet de gemeente meer over patronen die optreden dan zonder CMT. Als je meer kunt zien en ook issues kunt zien aankomen, maar je hebt vervolgens geen bevoegdheden om in te grijpen, dan kan dat problematisch zijn.

De andere kant is dat je je door meer informatie en inzichten ook meer acties en bevoegdheden toe-eigent, wat ook uit balans kan raken. De gemeente moet daarom oppassen om steeds meer verantwoordelijkheden te nemen als de gemeente beter is geïnformeerd en in elk geval zich bewust zijn van de bevoegdheden waarover zij wel of niet beschikt om op basis daarvan te kunnen handelen.

## SPECIFIEKERE PUNTEN

8. Zorg dat er geen data worden verstrekt over de aanwezigheid van burgers in private ruimten.

De RESONO-data kunnen ook van toepassing zijn op aanwezigheid van burgers in private ruimten (bijvoorbeeld een bioscoop). Over dergelijke informatie moet de gemeente niet willen beschikken, althans niet voor zover het

gaat om het toezicht op de openbare orde. Belangrijk is om ofwel een afspraak te maken over deze data of een andere methode te gebruiken.

9. Stel ook vragen bij de waarden die ten grondslag liggen aan bepaalde voorspelmodellen.

De TU Delft gaat voor de gemeente een voorspelmodel ontwikkelen. Dergelijke modellen worden vaak gepresenteerd als iets neutraals, terwijl er in iedere toepassing normatieve en politieke afwegingen zitten.

Welke aannames en afwegingen liggen er onder een ontwerp? En hoe wordt hierover adequaat verantwoording afgelegd? Over deze vragen dient de gemeente middels een IAMA of andere methode na te denken.

10. Stem ethische afwegingen goed af met andere organisaties in de veiligheidsregio.

De CMT kan ook worden gebruikt door andere organisaties in de veiligheidsregio (zoals de politie). De functionaliteit kan in theorie makkelijk gecombineerd worden met sociale media informatie en dienen als basis om nog scherper bepaalde groepen te targeten met allerlei mogelijke maatregelen. Daarom is het van belang om de assessment van CMT goed af te stemmen met deze andere organisaties.

11. Denk na over de betrokkenheid van maatschappelijke actoren – externe organisaties of burgers – bij de ontwikkeling en evaluatie van CMT.

Een externe blik kan helpen om een goede assessment te maken van CMT. De gemeente kan ervoor kiezen om kritische organisaties aan te laten haken, zoals Bits of Freedom of Amnesty. Ook zou het goed zijn om burgers te betrekken. Mogelijk kan het Civic AI Lab hier een invulling aan geven.

12. Overweeg openbaarmaking van CMT.

De CMT wordt nu ontwikkeld voor de gemeente. Men zou ook kunnen zeggen dat crowd management een gemeenschappelijke taak van de samenleving is. Crowd management is niet alleen een taak voor de gemeente. En dan kan ervoor worden gekozen om CMT publiek te maken voor de samenleving in brede zin. Als mensen informatie kunnen zien over drukte in de openbare ruimte, kunnen ze er zelf beter op handelen.

13. Waarborg transparantie van Resono en andere datapartijen.

Het feit dat Resono niet alles openbaar kan maken – en wellicht zelfs niet openbaar kan maken hoe precies wordt geborgd dat de privacy van burgers niet wordt geschonden, is zorgelijk. De gemeente zou zelf ook de gegevens van partijen kunnen kopen. Of er kan worden gedacht aan een soort open source systeem, zodat alles in openbaarheid gebracht kan worden, waardoor mogelijk ook transparantie en legitimiteit verbeteren.

14. Vergelijk systematisch en op basis van brede criteria wat de betere optie is, namelijk RESONO-data of infrarood camera's.

De AAR kan niet aanbevelen wat beter is, RESONO-data of infrarood camera's. We raden aan te komen tot een systematische vergelijking van deze verschillende systemen op basis van een bredere set aan waarden en criteria. De gemeente kan ook kijken naar het AMS in Amsterdam dat onderzoek doet op deze punten.

15. Neem onderzoek- en praktijkervaring met predictive policing mee.

De leden van de AAR zijn betrokken bij allerlei onderzoeken op dit terrein. Mocht hierin interesse zijn, kunnen zij aanvullende informatie toesturen uit verschillende onderzoeken.

16. Let goed op de risico's van workplace surveillance.

Bij CMT gaat het niet alleen om de privacy van burgers maar ook van de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOAs). De gemeente is zich hiervan bewust en heeft dit overlegd met de OR. De BOAs zijn nu tijdelijk en eenmalig gevolgd bij de viering van Koningsdag in de stad. De AAR onderstreept het belang van deze werkwijze.

17. Voorkom nieuwe vormen van vendor lock-in ofwel afhankelijk van een bepaalde (private) contractspartij.

Er is kort besproken dat de afhankelijkheid van Argaleo als ontwikkelingspartij ook tot nieuwe vendor lock-in uitdagingen kan leiden.

Het feit dat deze partij ook betrokken is bij het onderzoek in het AI-COMPASS project met de TU Delft kan deze afhankelijkheid zonder goede afspraken ook groter maken.

Ga daarom actief na wat de huidige en toekomstige afhankelijkheden zijn en welke vendor lock-in risico's daarbij ontstaan en mitigeer deze in de afspraken met deze en andere aanbieders.

### Casus Chat GEM

Algoritme Advies Raad van de gemeente Rotterdam 11 november 2024

*Op basis van de informatie die de gemeente voor de vergadering van 11 november aan de AAR heeft verstrekt en de toelichting hierop tijdens de vergadering, geeft de AAR aan de gemeente Rotterdam punten ter overweging mee. Daarbij maken we een onderscheid tussen adviezen voor de huidige situatie (korte termijn) en adviezen voor de toekomstige ontwikkelingen rondom gebruik van chatbots (langere termijn).*

#### *Advies bij huidige situatie*

De chatbot biedt een toegankelijke mogelijkheid om op een alternatieve wijze naar informatie te zoeken (bv. over paspoorten). Hierdoor hoeven bezoekers niet zelf alle webpagina's te doorlopen, maar kunnen zij ervoor kiezen om in plaats daarvan de toepasselijke informatie via de chatbot te verkrijgen.

1. Kijk nog eens goed naar (de communicatie over) de omgang met persoonsgegevens. Bij de opening van het gesprek geeft de chatbot aan dat mensen geen persoonsgegevens moeten delen, maar om hun vraag goed te kunnen stellen moeten of zullen ze dat misschien wel doen, in welk geval deze gegevens worden verwerkt (anders dan de tekst van het algoritme-register suggereert). Mogelijk is dan toch een DPIA nodig, vooral om te beoordelen in hoeverre Rotterdammers impliciet worden uitgenodigd om persoonsgegevens te delen. Kijk daarom ook nog eens kritisch naar de tekst van de chatbot. Ten eerste is het wat tegenstrijdig dat er staat dat je geen persoonsgegevens moet delen terwijl het stellen van vragen soms uitnodigt om dat wel te doen. Ten tweede zou de expliciete oproep om géén persoonsgegevens te delen het vertrouwen van de burgers in de gemeente kunnen ondermijnen omdat je de suggestie wekt dat er wellicht iets mee mis gaat onder beheer van de gemeente.
2. Hieronder volgt een aantal punten die mogelijk relevant kunnen zijn om het huidige gebruik van de chatbot verder te verbeteren en te onderbouwen. We noemen deze punten op basis van de informatie die wij hebben ontvangen en mogelijk zijn verschillende punten al onderzocht.
  - a. Wat wil je ten aanzien van de chatbot registreren in en communiceren met het Algoritmeregister. Er staat nu bijvoorbeeld dat generieke teksten worden gehanteerd om 'eenheid tussen gemeenten' uit te stralen. Is dat echt een doel? Of gaat het om het verbeteren van dienstverlening richting Rotterdammers?
  - b. Waarom staat de chatbot niet op de startpagina van de website van de gemeente?
  - c. Het is belangrijk om in B1 taal te communiceren
  - d. Waarom wordt een vrouwenstem gehanteerd? Dit is rolbevestigend, want het suggereert dienstbaarheid van vrouwen.<sup>1</sup>
  - e. Het is niet helemaal duidelijk voor welke producten/diensten op de website de chatbot gebruikt kan worden en op basis van welke argumenten. Het is belangrijk om daarover juiste verwachtingen bij websitebezoekers te wekken.

- f. Onderzoek naar gebruikers en gebruik van de chatbot is belangrijk, zowel kwalitatief als kwantitatief.
3. Positief aan de huidige praktijk is de samenwerking met andere gemeentes. Marktmacht is groot. Als overheden samen optrekken, kunnen ze daar iets tegenover stellen, anders dan private dienstverlening van Google, Amazon, etc. Dit moet de gemeente dus vooral blijven doen.

#### *Advies voor de toekomstige ontwikkelingen in publieke dienstverlening*

4. We bevelen aan om de ontwikkelingen in de dienstverlening te zien als een vorm van 'toekomst maken' (future making).<sup>2</sup> De gemeente dient verder vooruit te kijken en vanuit een perspectief op een gewenste toekomst richting te geven aan het gebruik van chatbots in de dienstverlening. Er is sprake van een digitale transformatie. Contact tussen burger en overheid gaat de komende jaren in hoog tempo veranderen. Daarom is het belangrijk dat de gemeente niet alleen kijkt naar stappen an sich (bv. als eerstvolgende stap wel of niet AI of LLMs hanteren om automatisch content te generen voor de chatbot), maar vanuit groter perspectief nadenkt over de vraag hoe het contact met burgers eruit gaat zien en eruit zou moeten zien. We adviseren hierin een lerende aanpak te hanteren, waarbij de gemeente zelf aan het roer staat. Aandachtspunten bij zo'n leertraject zijn:

*Betekenis van contact.* Wat is eigenlijk contact? Hoe ziet gemeente op lange termijn het contact met burgers? Gaat het alleen om informatieuitwisseling? Gaat het ook om begrip? Wat betekent zinvol contact? Belangrijk is om hierover een open gesprek te hebben en op basis hiervan gerichte stappen te zetten in het verdere gebruik van chatbots.

*Verwachtingsmanagement.* En daarbij speelt ook de vraag: hoe ga je om met het management van verwachtingen van burgers ten aanzien van contact met de gemeente? Dit betekent niet dat de gemeente in alle (technologische) mogelijkheden mee moet gaan. Zo kun je wellicht goed communiceren dat en uitleggen waarom je langer op een paspoort moet wachten dan bijvoorbeeld op een bestelling bij bol.com. Denk na over welke verwachtingen de gemeente wil creëren en hoe die worden gecommuniceerd.

*Metaforen.* In verwachtingsmanagement spelen metaforen een belangrijke rol, bijv. de metafoor van een chatbot roept bepaalde verwachtingen op over de functionaliteiten ervan. Een andere metafoor zoals "my government" is mogelijk vervreemdend: van de overheid wordt geen personalisatie verwacht, maar juist dat iedereen gelijk behandeld wordt. Veel metaforen komen uit de commerciële dienstverlening die de technologische ontwikkeling (ook van chatbots) een bepaalde kant opstuurt. Wat zijn goede metaforen voor het contact tussen gemeente en Rotterdammers? Blijf als gemeente een eigen perspectief ontwikkelen en volg niet blindelings wat tech-bedrijven doen en aanbieden.

*Betrek burgers en stakeholders bij dit proces.* Wat zie je als de sociale basis voor het contact tussen burgers en de overheid? In het leertraject is het belangrijk dat de gemeente een rijke leeromgeving creëert (bijv. door burgers te betrekken via het Sociale Lab, maar ook door andere stakeholders te betrekken). Het gaat over een gesprek over de toekomst van publieke diensten en de verschillende stakeholders moeten worden uitgenodigd om deel te nemen aan dit gesprek. Dit is ook belangrijk om goed in te gaten te houden welk 'probleem' de burgers bij het opzoeken van de website wil oplossen, en of een chatbot of dergelijke applicatie erbij kan helpen. Willen ze bijvoorbeeld informatie verzamelen, advies over een concrete casus, iets anders? Afhankelijk van de functionaliteit van een chatbot kan het wel of niet een oplossing bieden.

*Leren van anderen.* Om het leertraject te verbreden en te verrijken kan het interessant zijn om met andere partijen contact te zoeken dan alleen andere gemeentes. Denk bijv. aan PublicSpaces die de Digitale Spoelkeuken heeft ontwikkeld om inzicht te geven in de impact van digitale afhankelijkheden op belangrijke publieke waarden en kan als netwerkorganisatie ook kennis van andere organisaties inbrengen om dilemma's in verdere ontwikkelingen van chatbots (en andere digitale technologie) beter te duiden en beslechten.

*Huidige tekortkomingen.* Denk met het oog op de toekomst ook na over huidige tekortkomingen van de dienstverlening en hoe deze kunnen worden verholpen. Lokettenjungle is bijvoorbeeld een bekend probleem voor de gemeente.

*Balans in communicatie: toegankelijkheid - neutraliteit.* Een dilemma is dat de overheid gewend is om via protocollen op een gestandaardiseerde wijze te communiceren. Dat past wellicht bij een bepaalde (juridische) visie op overheidscommunicatie en heeft een functie, maar leidt tegelijkertijd tot 'saai' communicatie. Inspelen op de communicatiebehoefte van burgers kan soms door een meer persoonlijke benadering te kiezen, bijv. in de toon van de tekst, of door in verschillende talen te communiceren. In hoeverre communiceer je dus met begrip voor de individuele burger of houd je de communicatie juist neutraal?

*Keuze voor taal.* Ook is reflectie op het gebruik van taal relevant. Voor burgers kan communicatie in verschillende talen behulpzaam zijn maar voor het vergroten van de samenhang in Rotterdam kan een nadruk op Nederlands als taal de voorkeur hebben.

