

Antwoord op de consultatie door de VNG; een position statement

E.F. Stamhuis, G. Jacobs, M. Schuilenburg, F. Dechesne, K. Heine

Juli 2022

Zeven principes voor crowd management technologie (versie mei 2022)

De opstellers van dit document met overwegingen zijn allen betrokken als academische staf in het AI-MAPS ELSA lab. Het schriftelijk antwoord is de vrucht van een Meeting of Minds op 1 juni 2022, mede-georganiseerd en gemodereerd door Mark Ruijsendaal (HSD), ondersteund door Jasmijn Groen (HSD) en in aanwezigheid van Dirk van Brederode (VNG). Het document bevat de overwegingen en standpunten van de betrokken wetenschappers.

1. Betekenis van een document met principes

De verschijning van een leidraad met expliciet geformuleerde principes kan als vooruitgang gekwalificeerd worden. Erkend wordt dat het een belangrijke stap is in een proces dat nog een vervolg zal moeten krijgen, waarbij het leiderschap van de VNG een zeer nuttige stimulerende rol zal kunnen vervullen. In welke concretisering dan ook, de zeven principes bieden een prachtig startpunt voor het gesprek over de aanvaarding van smart crowd management technologie en de plaatsing van sensoren/camera's in de gemeente. Bij dat gesprek zal dan helder moeten zijn, dat principes geen rechtsregels zijn. Die helderheid moet er in de Gemeenteraden zijn en in de communicatie en interactie met de inwoners en de in de gemeente actieve ondernemers. Voor een heldere communicatie kan ondersteunend werken dat gevallen besproken worden, waarin aan een uitzondering op de leidraad gedacht zou kunnen worden. Zowel de aard van principes als de formulering ervan in het document roept namelijk een vraagteken op ten aanzien van mogelijk niet-passend gebruik van een dergelijk document. Principes en leidraden leveren geen geldend recht op, en daarover zal maximale helderheid gegeven moeten worden in het geval een gemeente de principes wil omarmen. Het kan hooguit als *soft law* gelden, wat overigens zeker niet zonder betekenis is. Het zou verkeerd zijn te menen dat met de aanvaarding van de principes helder recht geschapen is. Aan dit punt zou de Leidraad prominent aandacht moeten besteden, wellicht als een eerste uitgangspunt/principe.

Het komt altijd aan op de uitwerking die principes zullen krijgen in concrete contexten. Of het nu om inkoopvoorwaarden voor de technologie gaat of om voorwaarden bij de verlening van een evenementenvergunning, een concretisering zal nodig zijn om de regels daadwerkelijk tot gelding te brengen. Laat dat vooral duidelijk zijn, desnoods in een voorafgaande waarschuwing. Bij inkoopvoorwaarden geldt overigens als aantekening, dat het recht geen inkoopvoorwaarden toelaat, die discriminatoir werken in de interne Europese markt. In welke mate dat een belemmering vormt voor de toepassing van generiek ontworpen principes moet onderzocht worden. *A fortiori* geldt als een observatie dat er nog werk te doen is om de principes in concordantie te brengen met huidige en toekomstige Europese normen voor de technologie. Te denken valt daarbij aan het ontwerp voor een AI Act, zoals dat momenteel in de EU besproken wordt. Daarin wordt een indeling gemaakt tussen verschillende systemen, waarbij geldt dat er striktere regels gelden naarmate het risico dat de technologie met zich meebrengt, groter is. In het EU-verband heeft de *High Level Expert Group on AI* een

overzicht van ethische beginselen opgesteld waaraan technologische toepassingen moeten voldoen, waaronder (i) respect voor menselijke autonomie, (ii) preventie van schade, (iii) rechtvaardigheid en (iv) verantwoording.

Ter afsluiting van deze sectie een volgend prominent punt van aandacht. Het gesprek over de toepassing van de zeven principes – of welke andere richtlijn dan ook - moet altijd voorafgegaan worden door een expliciete en concrete afweging van de opportuniteit van de inzet van crowd management technologie. We willen waarschuwen tegen het omgekeerde, namelijk dat de aanvaarding in abstracto van de mooie principes gaat werken als het passeren van de drempel tot de inzet van deze technologie. Als punten van overweging in de opportuniteitsbeoordeling wijzen we op de volgende facetten. Moderne AI gedreven systemen zijn onvoorspelbaar in hun uitkomsten en dus in de risico's. Onder welke condities is het dan haalbaar om de vereiste feedback re-iteraties uit te voeren? Is er niet een even kostbare of zelfs goedkopere oplossing voor het concrete probleem mogelijk, waarvoor geen nieuwe leidraden met principes aanvaard hoeven worden of kostbare feedback loops uitgevoerd, zoals de inzet van mensen? Op welk bewijs baseert het gemeentebestuur dat de inzet van de technologie het gewenste effect zal hebben, beter dan andere middelen? Kortom, een grondige afweging van de opportuniteit is nodig, met tijdige insluiting van de Gemeenteraadsleden in de voors en tegens. In wezen zet het VNG-document daartoe ook aan, maar dat kan een nog veel prominentere plaats krijgen; bijvoorbeeld door het niet als een van de zeven principes te formuleren maar als voorvraag in de zin van: 'Staat de impact van de toepassing in verhouding tot de opbrengst ervan?'

Geheel in lijn hiermee vragen we aandacht voor een optimale evaluatie van het gebruik van crowd management technologie. Zo'n toepassing moet bij voorkeur 'bewezen werkzaam' zijn en 'nut' hebben in de praktijk. Dit is echter niet altijd eenvoudig aan te tonen. Er zal dan ook niet één evaluatiemoment moeten zijn, idealiter is dat een continu proces binnen de gemeente. De uitkomsten van evaluaties zouden ook – bijvoorbeeld via de VNG – beschikbaar moeten komen voor alle gemeentes, ter ondersteuning van evidence-based afwegingen in nieuwe gevallen. Een experimentele toepassing sluiten we op zichzelf niet uit, maar zonder een deugdelijke opzet, degelijke evaluatie en ingebouwde limieten kan een experiment tot ontspoord gebruik leiden.

2. Legimatie en legitimiteit

Aan de legimatie en legitimiteit van de inzet van crowd management technologie zijn hoge eisen te stellen. In het bijzonder komt dat voort uit het gegeven dat burgers zich vrijwel nooit zullen kunnen onttrekken aan de concrete toepassing ervan. In het VNG-document wordt daaraan terecht aandacht besteed maar er zijn wel enkele aantekeningen bij te maken. Meer dan in het document gebeurt kan richting gewezen worden in de schakeling van de aanvaarding van een leidraad met de constitutionele structuur in de gemeente. De Gemeenteraad zal een prominente plaats moeten behouden in deze discussies. Een eventueel te vormen ethische commissie zou daarvoor geen alternatief forum moeten zijn. De concretisering van de principes (zie hierboven) lijkt een technische aangelegenheid te zijn, waarop de Gemeenteraadsleden alleen ex post toezicht zou hebben. Toch is een ex ante discussie voor de legimatie van de keuzes en de eventuele kostenposten die uit toepassing zouden voortvloeien essentieel. Voor een eerlijk gesprek biedt het onderhavige document met principes veel goede aanknopingspunten. Een versterking zou bereikt kunnen worden door mini-case beschrijvingen

(vignettes) van goede en minder goede processen en toepassingen uit de praktijk te verzamelen en op te nemen in het document.

In het VNG-document komt nu minder goed uit de verf in welke mate er verschil is in de gelding van de leidraad tussen de publieke ruimte, de private openbare ruimte (zoals stadions) en private evenementen in de publieke ruimte (festivals). Ook verdient het nog wel verheldering wat de aanbevolen omgang is met technologie (en dus relevante data) in handen van privépersonen en bedrijven. Een vervolgggesprek daarover zou aan te raden zijn, wellicht vertrekkend vanuit een realistische perceptie van wat nu al in de gemeente aan dataverzameling en deling plaatsvindt; van de deurbelvideo's en de buurtwhatsapp groepen tot en met de bewakingscamera's op bedrijfsterreinen, aan gebouwen en in de publieke ruimtes.

Het gaat uiteindelijk om de beleidskeuzes, die legitiem dienen te worden gemaakt en verantwoord. Deze keuzes kunnen vervolgens prima vertaald worden naar een beleid met standaardgevallen en maatwerk, zeker wanneer dat past bij de concrete gemeentelijke context. Als maar alle aspecten van de technologie in de beleidsvorming betrokken zijn, dus niet alleen de technische of efficiencyargumenten. In die beleidsvorming is de interactie met de belanghebbenden en *impacted persons* essentieel. Dat brengt ons op het punt van de participatoire besluitvorming, die in het voorstel van VNG genoemd wordt.

3. Participatie

Hoewel het oogt als een platgetreden pad, willen wij toch de participatie van inwoners en ondernemers/middenstanders als een prominent punt naar voren brengen. Het document besteedt er terecht aandacht aan en het lijkt een *no-brainer*. Het zou echter dom zijn te veronderstellen dat dit een makkelijke opgave is, want hier liggen lastige vragen op tafel. Er is op veel beleidsterreinen ervaring opgedaan met burgerparticipatie en het blijft moeilijk om daadwerkelijk in gesprek te komen met diegenen die het meest belang hebben bij de toepassing van de technologie, omdat zij er object van zullen zijn. Natuurlijk zijn activistische organisaties goede gesprekspartners, maar niet altijd hebben die een connectie met de lokale inwoners (dat kan wel; zie bijvoorbeeld de Fietzersbond die met lokale kerngroepen van vrijwilligers werkt). Maar juist ongeorganiseerde groepen burgers lopen grote kans voorwerp van de technologie te zijn. Bovendien is het goede gesprek met de burgers tijdrovend en kostbaar en valt het in de praktijk niet mee onderscheid te maken tussen luidruchtigheid en gewicht van het belang. Wij veronderstellen dat de VNG op dit onderdeel als kennispool en adviseur de hand zou kunnen reiken naar de gemeentes en we tekenen erbij aan, dat ook in dit proces niet te snel voorbij gezien moet worden aan de optie dat de Gemeenteraad hier het eigenaarschap zou kunnen krijgen.

Tenslotte vragen we onder deze sectie aandacht voor de participatie van de professionals die in de gemeentes met aan crowd management gerelateerde taken belast zijn. De functionarissen van de politie, de gemeentelijke toezichthouders (boa's) en ook de private security professionals beschikken over een schat aan praktische wijsheid (*street wisdom/lived experience*), die als zeer waardevolle input in de beleidsvorming en concretisering betrokken moet worden. Dit betekent bijvoorbeeld: betrek bij de toepassing van de technologie interdisciplinaire teams en neem daarin professionals en burgers mee. Gemeentes zouden in dat kader ertoe aangezet moeten worden om niet alleen het strategische beleidsproces, maar ook de uitvoering in de vorm van vergunningverlening voor grote evenementen, zo

holistisch mogelijk op te zetten. Op zijn minst zou het advies van VNG moeten zijn om de silo's op te sporen en tot bewustwording van de disfunctionaliteit ervan te komen.

De inzet van crowd management technologie heeft veel potentie, *for the good*, maar ook *for the bad*. Die laatste potentie kan zowel doelbewust als door onzorgvuldigheid en gebrek aan reflectie vooraf gerealiseerd worden. Het risico van *function/scope creep* moet nog genoemd worden, dat wil zeggen: naast de originele intenties komt geleidelijk en min of meer ongemerkt ander nut van de data of de sensors in beeld. Daarom accentueren wij deze ruime toepassing van participatie, wat voor zowel kwaliteit als legitimiteit een hoeksteen zou zijn.

Korte auteurs info:

E.F. Stamhuis is hoogleraar Law & Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam; correspondent via stamhuis@law.eur.nl

G. Jacobs is hoogleraar Organizational Behaviour & Culture, Erasmus Universiteit Rotterdam, en hoofdonderzoeker van het AI-MAPS project

F. Dechesne is universitair docent Ethiek en Digitale Technologie aan het eLaw Centrum voor Recht en Digitale Technologie, Universiteit Leiden.

M. Schuilenburg is bijzonder hoogleraar Digital Surveillance, Erasmus Universiteit Rotterdam

K. Heine bezet de Jean Monnet Chair of Economic Analysis of European Law, Erasmus Universiteit Rotterdam en is co-director van het Jean Monnet Centre of Excellence in Digital Governance.