

Reactie op de internetconsultatie Uitvoeringswet verordening artificiële intelligentie

Inleiding

Als belangenvereniging voor kunst, cultuur, erfgoed en de creatieve sector reageert Kunsten '92 via deze weg op de consultatie Uitvoeringswet AI -verordening (UAI). Wij verwelkomen de totstandkoming van de UAI als noodzakelijke stap in de implementatie van Verordening (EU) 2024/1689 (de AI Act). Een helder nationaal uitvoeringskader is essentieel voor rechtszekerheid, effectief toezicht en verantwoorde innovatie.

Tegelijkertijd constateren wij dat het wetsvoorstel primair is ingericht vanuit technisch-juridische conformiteit en markttoezicht, terwijl de maatschappelijke, culturele en economische impact van AI-systemen relatief onderbelicht blijft. AI-systemen functioneren immers niet uitsluitend als technische instrumenten of producten. Zij beïnvloeden ook publieke informatievoorziening, culturele productie, representatie, toegang tot zichtbaarheid en de positie van makers binnen de digitale economie.

Juist voor de culturele en creatieve sector (CCS) heeft dit verstrekkende gevolgen. Generatieve AI-systemen zijn afhankelijk van grootschalig gebruik van cultureel materiaal - teksten, beelden, muziek en audiovisuele producties - en beïnvloeden tegelijkertijd de zichtbaarheid, positie en inkomsten van makers en culturele instellingen. Daarmee raken AI-systemen direct aan publieke waarden, grondrechten en culturele diversiteit.

Wij onderschrijven de ambitie van het kabinet om het toezichtstelsel werkbaar en Europees consistent vorm te geven. Tegelijkertijd benadrukken wij dat vereenvoudiging en decentralisatie van toezicht niet mogen leiden tot een verzwakking van transparantie, publieke verantwoording of de positie van rechthebbenden en culturele instellingen.

In deze consultatiereactie doen wij daarom enkele suggesties .

1. Toezicht en monitoring: AI vraagt om dynamisch en multidisciplinair toezicht

Het wetsvoorstel richt zich sterk op markttoezicht en handhaving, onder meer via de bevoegdheden in hoofdstuk 3 (artikelen 3.1 tot en met 3.9) en de aanwijzing van markttoezichtautoriteiten in artikel 2.2. Deze inrichting biedt een belangrijke basis voor toezicht op AI-systemen.

Tegelijkertijd sluit een primair technisch-juridische benadering onvoldoende aan bij het dynamische karakter van AI-systemen. AI-systemen ontwikkelen zich gedurende hun levenscyclus, veranderen door updates, hertraining en nieuwe datasets, en kunnen in de praktijk andere effecten hebben dan tijdens de initiële conformiteitsbeoordeling werd voorzien.

Met name de artikelen 5.1 en 5.4 voorzien in samenwerking, coördinatie en kennisontwikkeling tussen toezichthouders, maar bevatten geen expliciete aandacht voor structurele monitoring van maatschappelijke en culturele effecten gedurende de gebruiksfase van AI-systemen.

Daarnaast constateren wij dat het toezichtkader grotendeels technisch en juridisch is ingericht. Dat is begrijpelijk vanuit het perspectief van conformiteit en handhaving, maar onvoldoende waar AI-systemen directe invloed hebben op publieke beeldvorming, culturele representatie, informatievoorziening en toegang tot culturele zichtbaarheid.

Toezicht op dergelijke systemen vereist daarom niet alleen technische en juridische expertise, maar ook maatschappelijke, culturele en creatieve deskundigheid.

Suggesties

- Veranker binnen de uitvoering van artikelen 5.1 en 5.4 expliciet multidisciplinaire expertise, waaronder culturele en maatschappelijke deskundigheid.
- Verplicht bij hoog-risico toepassingen periodieke evaluatie van maatschappelijke en culturele effecten gedurende de levenscyclus van AI-systemen.
- Borg dat monitoring niet uitsluitend technisch-functioneel plaatsvindt, maar ook betrekking heeft op representatie, publieke impact en informatiekwaliteit.
- Zorg voor voldoende capaciteit en gespecialiseerde expertise bij toezichthouders om deze bredere toezichtstaak effectief uit te voeren.

2. Transparantie moet ook begrijpelijkheid en herkenbaarheid omvatten

Het wetsvoorstel operationaliseert transparantie grotendeels vanuit technische documentatie, gegevensdeling en bestuurlijke controle, onder meer via artikelen 3.7, 5.1, 5.2 en 7.1.

Voor gebruikers, makers en publiek is transparantie echter breder dan technische documentatie alleen. Vanuit het perspectief van de culturele en creatieve sector gaat transparantie ook over begrijpelijkheid, context en herkenbaarheid van AI-gegenereerde inhoud.

Voor burgers moet herkenbaar zijn wanneer teksten, beelden, muziek of audiovisuele producties substantieel door AI zijn gegenereerd of gemanipuleerd. Dit raakt direct aan vertrouwen in media, cultuur en publieke informatievoorziening.

Hoewel artikel 3.7 verwijst naar transparantieverplichtingen uit de AI Act, blijft in het wetsvoorstel onduidelijk hoe deze verplichtingen in de praktijk zichtbaar, controleerbaar en afdwingbaar worden gemaakt voor eindgebruikers.

Daarnaast constateren wij dat het toezichtmodel sterk leunt op governance en samenwerking tussen toezichthouders. Governance en zelfregulering zijn belangrijk, maar kunnen geen substituut zijn voor effectief extern toezicht en duidelijke publieke waarborgen.

Suggesties

- Verduidelijk in de toelichting op artikel 3.7 en hoofdstuk 5 hoe transparantieverplichtingen praktisch herkenbaar en afdwingbaar worden voor eindgebruikers.
- Stimuleer publieke AI-geletterdheid en bewustwording als structureel onderdeel van de uitvoeringsagenda.
- Borg dat transparantie niet beperkt blijft tot technische documentatie, maar ook betrekking heeft op begrijpelijkheid, context en herkenbaarheid van AI-gegenereerde inhoud.
- Versterk publieke verantwoording over de wijze waarop transparantieverplichtingen worden gehandhaafd.

3. Positie van makers en rechthebbenden verdient expliciet aandacht

Generatieve AI-systemen zijn afhankelijk van grootschalige datasets die veelal bestaan uit cultureel materiaal zoals teksten, beelden, muziek en audiovisuele producties.

Makers en uitvoerenden ervaren in de praktijk onduidelijkheid over het gebruik van hun werk voor trainingsdoeleinden, de mogelijkheid tot toestemming en de vraag of daar een eerlijke vergoeding tegenover staat.

Hoewel de AI Act gedeeltelijk voorziet in transparantieverplichtingen voor GPAI-modellen, blijft de positie van makers en rechthebbenden in de nationale uitvoeringsstructuur relatief beperkt zichtbaar. Dat is opmerkelijk, omdat de culturele sector direct wordt geraakt door de ontwikkeling en inzet van generatieve AI.

De bepalingen over documentatie en gegevensdeling, waaronder artikelen 5.1 tot en met 5.3 en artikel 7.1, bieden aanknopingspunten om transparantie over trainingsdata en gebruik van beschermd materiaal beter te ondersteunen.

Daarnaast is het van belang dat nalevingskosten, administratieve lasten en informatieasymmetrie niet onevenredig terechtkomen bij individuele makers, kleinere culturele organisaties en zelfstandige creatieve professionals.

Suggesties

- Verduidelijk in de uitvoeringspraktijk hoe bestaande auteursrechtelijke verplichtingen zich verhouden tot AI-trainingsdata en gegenereerde output.
- Onderzoek hoe transparantie over gebruikte trainingsdata beter toegankelijk kan worden gemaakt voor rechthebbenden.
- Voorkom dat administratieve lasten en nalevingskosten onevenredig worden afgewenteld op individuele makers en kleinere culturele organisaties.
- Bevorder binnen de uitvoeringspraktijk een eerlijke en evenwichtige positie van rechthebbenden tegenover grote technologiepartijen.

4. Representatie, publieke waarden en culturele diversiteit

AI-systemen beïnvloeden in toenemende mate welke verhalen, beelden en perspectieven zichtbaar worden in de samenleving. Dat geldt in het bijzonder voor

systemen die worden ingezet voor contentaanbeveling, generatieve toepassingen, vertaling, selectie en curatie.

Het huidige wetsvoorstel benadert risico's voornamelijk vanuit veiligheid, conformiteit en grondrechtenbescherming. Dat is noodzakelijk, maar onvoldoende. Vraagstukken rond culturele representatie, pluraliteit en publieke zichtbaarheid zijn niet volledig terug te brengen tot technische bias-correctie of datasetoptimalisatie alleen.

AI-systemen reproduceren immers niet alleen data, maar ook bestaande machtsverhoudingen, economische prikkels en dominante perspectieven. Een structurele benadering vraagt daarom aandacht voor de bredere maatschappelijke condities waaronder AI-systemen worden ontwikkeld en ingezet.

De inrichting van grondrechtenautoriteiten in artikelen 2.4 en 5.3 biedt ruimte voor een bredere interpretatie van publieke belangen, maar culturele representatie en maatschappelijke meerstemmigheid worden daarin niet expliciet benoemd.

Suggesties

- Neem binnen toezicht en grondrechtenbeoordelingen expliciet aandacht op voor representatie, pluraliteit en culturele diversiteit.
- Stimuleer de ontwikkeling van inclusieve en publiek verantwoorde AI-toepassingen binnen de culturele en creatieve sector.
- Betrek maatschappelijke en culturele organisaties structureel bij de verdere uitwerking van toezicht- en evaluatiekaders.
- Erken culturele meerstemmigheid expliciet als publieke waarde binnen de Nederlandse uitvoeringspraktijk van de AI Act.

5. Effectief toezicht vraagt capaciteit, samenhang en publieke verantwoording

Kunsten '92 begrijpt de keuze voor een gedistribueerd toezichtmodel met meerdere markttoezichtautoriteiten, zoals vastgelegd in artikel 2.2. Tegelijkertijd brengt deze constructie risico's met zich mee op versnippering van expertise, interpretatieverschillen en onduidelijkheid voor makers, culturele instellingen en burgers.

De artikelen 5.1 en 5.4 voorzien terecht in samenwerking en coördinatie. De effectiviteit daarvan staat of valt echter met voldoende capaciteit, gespecialiseerde expertise en publieke verantwoording van toezichthouders.

Daarnaast introduceert het wetsvoorstel aanzienlijke bevoegdheden voor toezichthouders, waaronder bevoegdheden tot gegevensvergaring, digitale toegang en handhaving (artikelen 3.2 tot en met 3.5). Juist daarom is transparante verantwoording over de inzet van deze bevoegdheden van groot belang.

Wij achten het essentieel dat toezicht niet uitsluitend reactief of handhavingsgericht wordt ingericht, maar ook gericht is op maatschappelijke legitimiteit, uitlegbaarheid en publieke vertrouwen.

Suggesties

- Zorg voor voldoende capaciteit en gespecialiseerde expertise bij toezichthouders.

- Publiceer periodiek publieke evaluaties over toezichtpraktijk, handhaving en maatschappelijke effecten van AI-systemen – minimaal jaarlijks en openbaar toegankelijk.
- Borg een consistente en uitlegbare toepassing van toezichtregels tussen verschillende autoriteiten.
- Versterk publieke toegankelijkheid van klachtenprocedures en maatschappelijke verantwoording over toezichtbesluiten.

Slotopmerking

Kunsten '92 steunt de ambitie om met deze uitvoeringswet te komen tot een effectief nationaal kader voor de implementatie van de AI Act. Tegelijkertijd benadrukken wij dat AI niet uitsluitend een technisch of economisch vraagstuk is, maar ook een sociaal-cultureel fenomeen met directe impact op makers, publieke informatievoorziening en culturele representatie.

Een toekomstbestendig AI-beleid vraagt daarom om meer dan technische conformiteit alleen. Het vereist een benadering waarin publieke waarden, culturele diversiteit, transparantie en de positie van makers structureel worden meegewogen in toezicht, handhaving en uitvoering. Zonder het verwerken van deze suggesties dreigt de Uitvoeringswet een kader te worden dat technologische en economische belangen structureel laat prevaleren boven culturele publieke waarden en de positie van makers.

Wij zijn graag bereid deze reactie nader toe te lichten en constructief bij te dragen aan de verdere uitwerking van het Nederlandse AI-beleid.