Kenniscentrum Data & Maatschappij

Pleinlaan 2, 1050 Brussel

imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel

Geachte leden van de Commissie voor Economie, Consumentenbescherming en Digitalisering van de Kamer van volksvertegenwoordigers,

Op **24 september 2026** vroeg u het advies van het Kenniscentrum Data & Maatschappij (verder: KDM) met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten met het oog op veilige, transparante en Europese artificiële intelligentie.

Het KDM waardeert de doelstelling van het wetsvoorstel om **transparantie** en **controleerbaarheid** tot wezenlijke aspecten te maken van de inkoop en het gebruik van **AI-systemen** van de aanbestedende overheden respectievelijk de federale administratieve overheden. Daarenboven beoogt het wetsvoorstel om alle Belgische administratieve overheden aan te zetten om meer controle te verkrijgen over hun AI-systemen en zo afhankelijkheden van vooral Amerikaanse leveranciers te vermijden.

Het KDM waardeert eveneens dat de Belgische overheden hiermee aansluiting vinden bij sommige van de vereisten die volgen uit **verscheidene Europese wetgevende initiatieven**, in het bijzonder de AI-Verordening, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Richtlijn Netwerk- en Informatiebeveiliging (NIS2) en het Europees wetsvoorstel inzake cloud- en AI-ontwikkeling (CADA). Het huidige voorstel gaat volgens onze lezing op een aantal punten verder dan het wettelijke vereiste.

Het KDM wenst de volgende opmerkingen te formuleren bij het wetsvoorstel in de huidige vorm.

Het KDM stelt zich twee vragen over de *scope* van het wetsvoorstel:

(1) Waarom beperkt het wetsvoorstel zich tot **AI-systemen** (zoals bedoeld in art. 3 van de AI-Verordening)? De benoemde problemen van controleverlies, afhankelijkheden en onbedoelde datatransfers zijn ook bekend bij digitale toepassingen zonder AI-component, zoals productiviteitssuites of tools voor telecommunicatie.
(2) Waarom beperkt het wetsvoorstel in art. 4 zich tot de **aankoop** van AI-systemen? We merken dat alsmaar vaker AI-componenten worden geïncorporeerd in bestaande digitale toepassingen (zogenaamde *embedded AI*), vaak via een update door de leverancier. Deze AI-systemen zijn niet via een aanbesteding aangekocht, en lijken als zodanig de regels uit art. 4 van het wetsvoorstel te kunnen omzeilen.

Art. 3 van het wetsvoorstel verbiedt het gebruik van AI-systemen waarbij de besluitvormingslogica verborgen blijft door middel van daarop rustende intellectuele eigendomsrechten?. Door iedere burger toegang te geven tot de code en technische parameters, zou die dan de besluitvormingslogica van het AI-systeem kunnen nagaan. De impact van deze bepaling is enkel op de federale administratieve overheden, omdat de openbaarheid van het bestuur door de

deelstatelijke overheden zelf geregeld wordt (voor Vlaanderen in het Bestuursdecreet). Het KDM maakt graag de volgende opmerkingen bij art. 3 van het wetsvoorstel:

(1) De term 'technische parameters' kan hier best verduidelijkt worden en minimaal de **gewichten** (*weights*) van het AI-systeem bevatten. Zonder verduidelijking dreigt de term 'technische parameters' zo eng te worden geïnterpreteerd dat aanbieders kunnen volstaan met algemene of oppervlakkige informatie.

(2) Zelfs wanneer de code en gewichten beschikbaar zijn, garandeert dit nog steeds niet de transparantie en uitlegbaarheid van het AI-systeem. Doordat een AI-systeem getraind wordt door *machine learning* kunnen een dermate groot aantal parameters een rol spelen in een beslissing, dat loutere toegang tot de code en gewichten weinig inzicht biedt in de besluitvormingslogica. Hiermee zal een technisch geschoold individu eventueel in staat zijn om bias te detecteren, maar voor een gewone burger blijft dit louter een reeks onbegrijpelijke getallen en wiskundige formules. Daarom: aanvullend op het beschikbaar stellen van de code en gewichten, zou het verplicht ter beschikking stellen van een **uitlegbaarheidshandboek** - door, bijvoorbeeld, een kenmerkbelang (*feature importance*) – door de aanbieder sterker bijdragen tot de uitlegbaarheid en transparantie van de besluitvorming. Dit kan gebeuren in lijn met artikel 11 van de AI-Verordening om zo een coherent rechtskader te kunnen aanbieden aan de rechtsonderhorige.

(3) Het wetsvoorstel lijkt er namelijk vanuit te gaan dat opensource-AI-systemen het zogenaamde *black box*-probleem kunnen oplossen. Dit is niet geheel correct. Open-source-systemen zullen er niet per definitie voor zorgen dat de *trails* van input naar output data 100% duidelijk zullen zijn. In aanbestedingen zouden de voorwaarden in lijn kunnen worden gebracht met de vereisten voor hoog-risico AI-systemen uit de AI Act, zoals de overhandiging van de **technische documentatie** (artikel 11 AI Act[1]) om zo een coherent rechtskader te kunnen aanbieden aan de rechtsonderhorige. Het is namelijk niet onwaarschijnlijk dat zulke systemen vallen onder Bijlage III van de AI Act die een oplijsting geeft van de verschillende contexten waar sprake is van een hoog risico.

(4) Voor meer gevoelige of unieke AI-systemen kan – als alternatief voor de beschikbaarheid van broncode, parameters en technische documentatie – ook expliciet toegangsrechten kunnen gevraagd worden voor **audit** tot bepaalde aspecten van het systeem. Dit kan op recurrente basis om er blijvend voor te zorgen dat het systeem voldoet aan de opgelegde voorwaarden. Er kunnen immers in een later stadium updates plaatsvinden die het AI-systeem significant wijzigen.

---

[1] Artikel 11 van de AI-Verordening is een van de vereisten voor hoog risico AI-systemen. Volgens overweging 58 van de AI-Verordening en de Ontwerprichtsnoeren van de Commissie voor de classificatie van AI-systemen met een hoog risico zullen een aanzienlijk aantal van de AI-systemen gehanteerd door overheidsdiensten vallen onder Bijlage III, 5, a). Essentiële particuliere en openbare diensten en uitkeringen worden geformuleerd als die diensten die nodig zijn voor de volledige deelname van personen aan de samenleving of voor het verbeteren van hun levensstandaard. Dit komt neer op personen die essentiële overheidsuitkeringen en -diensten van overheidsinstanties aanvragen of ontvangen, namelijk gezondheidszorg, socialezekerheidsuitkeringen, sociale diensten die bescherming bieden in gevallen zoals moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom en verlies van werkgelegenheid en sociale bijstand en bijstand voor huisvesting. Nu vaststaat dat AI-systemen vaak onder het regime van hoog risico zullen vallen, zullen ook de vereisten van toepassing zijn, zo ook artikel 11 die de technische documentatie regelt die moet worden afgeleverd door de aanbieder aan de gebruiksverantwoordelijke bij een inkoop van een AI-systeem.

(5) Het verplicht ter beschikking stellen van bron en gewichten voor alle AI-toepassingen kan botsen **met andere gerechtvaardigde belangen**, zoals privacy (waarbij een model getraind is op persoonsgegevens) of veiligheid (bij AI-systemen gebruikt door politie of defensie, maar ook de veiligheid en robuustheid van andere overheidssystemen). Hierover kan men best een proportionaliteitsafweging maken.

Art. 4 van het wetsvoorstel verplicht voor de regelmatigheid van een offerte dat, enerzijds, AI-systemen in hun volledige operationaliteit gehost en uitgevoerd kunnen worden door de aanbestedende overheid of een soevereine entiteit binnen de EER en, anderzijds, de dataverwerking technisch en juridisch gevrijwaard is van (on)rechtstreekse toegang door autoriteiten van derde landen. De impact hiervan is op alle Belgische administratieve overheden. Het KDM wenst hierbij de volgende opmerkingen te maken.

(1) Er is geen mechanisme voorzien in de wetstekst (of gedelegeerd aan de uitvoerende overheid) om **bestaande contracten** te herevalueren of -onderhandelen op basis van de vereisten uit art. 4. De impact op bestaande contracten is hiermee onduidelijk.
(2) Het wetsvoorstel ontbreekt expliciete clausules die de positie van de overheid kan versterken ten aanzien van de wederpartij. Dit kan door **ontbindingsclausules** in hoofde van de overheid die kunnen worden getriggerd van zodra de belangen van Belgische burgers in het gedrang komen (door bijvoorbeeld datastromen naar buiten de Unie). Dergelijke clausules kunnen worden gekoppeld aan de (recurrente) audits die hierboven al aan bod zijn gekomen.
(3) Het KDM stelt eveneens de **feitelijke haalbaarheid** van het voorstel in vraag gelet op (ongeacht de overgangsperiode van 24 maanden) het voorlopig eerder beperkte aanbod van diensten die aan deze voorwaarden voldoen.
(4) In de toelichting verwijst het wetsvoorstel herhaaldelijk naar buitenlandse wetgeving met extraterritoriale toepassing, zoals de *U.S. CLOUD Act*. De *CLOUD Act* staat inderdaad op gespannen voet met de Europese privacywetgeving (zoals art. 48 AVG) omdat deze wetgeving bedrijven kan verplichten om een doorgifte te doen van persoonsgegevens die niet door een internationaal akkoord zijn gedekt. Het KDM waarschuwt dat niet enkel Amerikaanse bedrijven onderhevig zijn aan bevelen onder de *CLOUD Act* maar ook andere bedrijven, zoals Europese bedrijven, die een zogenaamde **'minimum contact'** met de Amerikaanse rechtsorde hebben (door een Amerikaans dochterbedrijf, vestiging in de VS of zelfs gewoon door een groot aantal Amerikaanse klanten). Hierdoor vallen Europese aanbieders van clouddiensten geregeld ook onder de *CLOUD Act*.
(5) Het wetsartikel voorziet geen uitzonderingen voor mogelijke doorgifte van data die gedekt zijn door een **internationale overeenkomst**, zoals een MLAT of een *CLOUD Act* akkoord.
(6) Het KDM vindt het wetsvoorstel in de huidige vorm **te verregaand**. Het vereist voor alle AI-toepassingen van Belgische overheden een equivalent van SEAL niveau 4 zoals bedoeld in het *Cloud Sovereignty Framework* of UAL niveau 4 zoals bedoeld in de *Cloud and AI Development Act*. Dit niveau van bescherming is enkel noodzakelijk voor de meest gevoelige data en niet voor minder essentiële of gevoelige processen. Het KDM adviseert eerder een op risico gebaseerde benadering, zoals men die vindt in de *Cloud and AI Development Act* of in de Vlaamse Cloudstrategie.
(7) Aanvullend op (5) stelt art. 42, lid 2 van Richtlijn 2014/24/EU dat technische specificaties geen ongerechtvaardigde belemmering mogen vormen op vrije mededinging. De VS is partij bij de WTO-overeenkomst inzake overheidsopdrachten, waar uitzonderingen op vrije mededinging wel toegestaan zijn voor nationale veiligheid, maar dan enkel voor

specifieke, gevoelige opdrachten. Wij raden aan te onderzoeken of deze uitzonderingen hier ingeroepen kunnen worden. (Art. III (2) GPA).

Tot slot wenst het KDM twee bijkomende opmerkingen te maken met betrekking tot het wetsvoorstel in het geheel.

(1) Voor wat het voorstel in artikel 4 voor wijziging van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, heeft dit een directe en omvangrijke uitwerking op de werking van de **deelstatelijke overheden**. Het KDM stelt de vraag of die overheden niet betrokken horen te worden bij zo'n wetswijziging.
(2) Gezien de technische en juridische complexiteit van toezicht op AI, adviseert het KDM om **bijzondere maatregelen** te nemen opdat het **toezicht effectief** wordt georganiseerd.

Wij zijn beschikbaar voor verdere toelichting bij dit advies.