

# Data-ethiek in uitvoering

Verkenning van de data-ethische vragen waar uitvoeringsorganisaties bij hun dienstverlening mee te maken krijgen, en hoe zij daarmee omgaan.



## **Auteurs**

Koen Versmissen  
Ajuna Soerjadi

Opgesteld in opdracht van ICTU  
Programma Staat van de Uitvoering  
Onderdeel Staat van de IT

31 augustus 2022

Foto's: Pexels (voorzijde: [Juan M](#), achterzijde: [Nemuel Sereti](#))



[ecde.nl](https://ecde.nl)

[dataethiek.info](https://dataethiek.info)



# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
Inleiding .....	10
<b>Deel I</b>	
1 Ethiek .....	12
1.1 Wat is ethiek? .....	12
1.2 Ethische stromingen .....	12
2 Data-ethiek .....	14
2.1 Voortschrijdende technologie .....	14
2.2 Data-ethische vragen.....	14
3 De informatiserende overheid .....	16
<b>Deel II</b>	
4 De Overheid .....	19
4.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.....	19
4.2 Risico's en uitdagingen voor de burger.....	20
4.3 Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties .....	22
5 eOverheid.....	25
5.1 Risico's en uitdagingen voor de burger.....	25
5.2 Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties .....	28
6 iOverheid.....	29
6.1 Risico's en uitdagingen voor de burger.....	29
6.2 Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties .....	31
7 aiOverheid.....	34
7.1 Risico's en uitdagingen voor burgers .....	34
7.2 Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties .....	36
<b>Deel III</b>	
8 Waarden en normen .....	42
8.1 Samenwerkingsplatform AI en publieke waarden .....	42
8.2 Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO) .....	42
8.3 Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA).....	43
8.4 Data Debat Denkkader (ROB) .....	44
8.5 Kompas data-ethiek (UWV) .....	44
9 Ethische dialoog .....	46
9.1 Programma Dialoog en Ethiek .....	46



9.2	Moreel beraad .....	47
9.3	DEDA.....	47
9.4	Aanpak begeleidingsethiek.....	48
10	Relatie met de burger .....	50
10.1	Duidelijk, toegankelijk en oplossingsgericht .....	50
10.2	Keuze-architectuur .....	50
10.3	Persoonlijk contact .....	51
10.4	Niet van het kastje naar de muur.....	51
10.5	Regie op Gegevens .....	52
10.6	Meldpunt fouten in overheidsregistraties.....	52
11	Relaties binnen de overheid .....	53
11.1	Algemene beginselen van behoorlijke ICT.....	53
11.2	Contact tussen beleid en uitvoering .....	53
11.3	Invoeringstoets.....	54
11.4	Beter samenwerken.....	54
11.5	Oplossingsteams .....	55
12	Organisatie-intern .....	56
12.1	Case studies.....	56
12.2	Ethical by design.....	59
12.3	Handreiking digitale ethiek.....	61
12.4	Algoritmes afwegen.....	61
12.5	Toolbox ethisch verantwoorde innovatie .....	61
12.6	Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden .....	62
12.7	Algoritmen kunnen soms ook uitkomst bieden .....	62
<b>Deel IV</b>		
13	Conclusie .....	64
13.1	Vragen en dilemma's .....	64
13.2	Laveren tussen mogelijkheden en risico's .....	65
13.3	Data-ethiek in uitvoering .....	65
13.4	Aanbevelingen.....	67
Referenties.....		68



# Samenvatting

De centrale vraag van dit onderzoek was: *Met welke ethische vraagstukken en dilemma's krijgen uitvoeringsorganisaties te maken bij de inzet van informatietechnologie voor dienstverlening, en hoe gaan zij daarmee om?*

Deze vraag is uitgesplitst in verschillende deelvragen, zoals: welke ethische vraagstukken en dilemma's spelen er? Hoe komt de uitvoering tot ethische kaders? Hoe geeft de uitvoering data-ethiek handen en voeten.

Het onderzoek bestond uit bureau-onderzoek, aangevuld met een workshop en gesprekken met vertegenwoordigers van enkele uitvoeringsorganisaties. Ook zijn de uitkomsten gepresenteerd en getoetst op de Dag van de Publieke Dienstverlening.

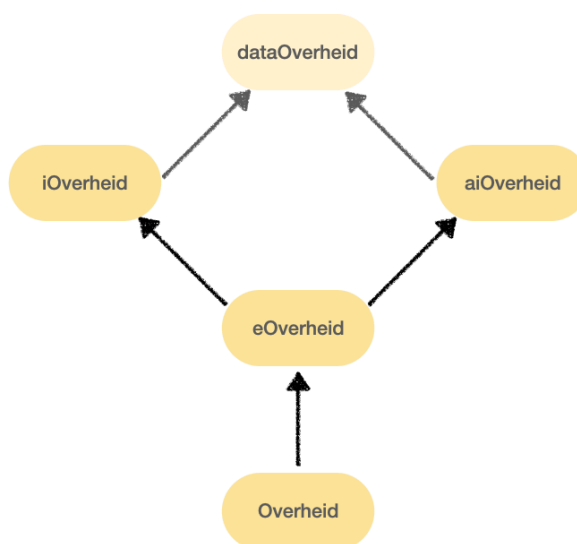
## Verschillende soorten overheid

Om de ethische risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties goed te kunnen duiden, hebben we verschillende typen overheid onderscheiden. Zie de figuur hiernaast.

In een democratische rechtsstaat verwerkt de overheid sowieso gegevens over burgers. Informatisering van die gegevensverwerking leidt tot de elektronische overheid (eOverheid).

Vanuit deze eOverheid, "die denkt, discussieert en handelt vanuit applicaties", zijn twee separate doorontwikkelingen zichtbaar: enerzijds naar een iOverheid, "waar de nadruk ligt op informatiestromen", anderzijds naar een aiOverheid, die inzicht haalt uit datagedreven statistische algoritmen.<sup>1</sup> Kenmerkend voor de iOverheid is de voortdurende, veelal structurele uitwisseling van gegevens: met name tussen overheidsorganisaties onderling, maar ook tussen overheid en bedrijfsleven. Kenmerkend voor de aiOverheid zijn overheidsorganisaties die met behulp van technieken als analytics, business intelligence en kunstmatige intelligentie meer grip proberen te krijgen op hun bedrijfsvoering en het gedrag van burgers.

Uiteindelijk, zo verwachten we, zullen de iOverheid en aiOverheid samenkomen in een dataOverheid waarbinnen brede uitwisseling plaatsvindt van data ten behoeve van datagedreven algoritmen, en van de uitkomsten van datagedreven analyses.



<sup>1</sup> De geciteerde omschrijvingen komen uit het rapport iOverheid (WRR, 2011).



## Risico's en uitdagingen

Elk van de verschillende soorten "informatiserende overheid" kent zo haar eigen data-ethische uitdagingen. We hebben bij onze inventarisatie daarvan een grof onderscheid gemaakt tussen enerzijds risico's en uitdagingen die primair de burger raken, en anderzijds risico's en uitdagingen die primair uitvoeringsorganisaties raken.

### Risico's en uitdagingen voor burgers

De ethische basisprincipes voor de overheid in haar relatie met burgers zijn vastgelegd in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Veel daarvan hebben duidelijke raakvlakken met data-ethiek. Concrete risico's voor burgers zijn dat ze niet in het systeem passen, dat ze om administratieve redenen worden uitgesloten van diensten waar ze wel toegang toe zouden moeten hebben, en dat de keuzemogelijkheden die ze krijgen hun "doenvermogen" overstijgen.

De eOverheid brengt voor de burger verschillende risico's met zich mee: het kan zijn dat hij niet in het informatiesysteem past, er is minder maatwerk mogelijk, hij krijgt vaak geen effectief inzicht in de gehanteerde regels, en voor minder digitaal vaardige burgers is het allemaal extra ingewikkeld.

De iOverheid voegt daar met name het risico van "kafkaëske toestanden" aan toe. Het is voor de burger nauwelijks bij te houden of na te gaan waar zijn gegevens allemaal rondzwerven, wat ermee gebeurt, wat op basis ervan wordt besloten, of waar de oorzaak ligt als er dingen fout gaan. En lukt dat laatste wel, dan is het corrigeren van onjuiste gegevensverwerking ingewikkeld, is het vaak niet duidelijk of op een gegeven moment alle problemen zijn opgelost, en blijkt het herstellen van de nadelige gevolgen vaak een onbegonnen zaak.

Het primaire risico voor de burger van de aiOverheid is de de-individualisering: beoordeeld worden op kenmerken van een groep waartoe je behoort, in plaats van op je persoonlijke eigenschappen en situatie. Onrechtmatige discriminatie is hiervan bij uitstek een voorbeeld. Doordat op AI gebaseerde besluiten vaak letterlijk niet uit te leggen zijn, komt de bewijslast bovendien al snel bij de burger te liggen, die daarmee voor een praktisch onmogelijke opgave wordt geplaatst.

In het algemeen ligt als gevolg van deze risico's een "chilling effect" nadrukkelijk op de loer: de burger verliest zijn vertrouwen in de overheid en haar processen, en past zijn gedrag daarop aan.

### Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties

Uitvoeringsorganisaties zullen de waarden moeten zien te vinden die gelet op hun taak en context essentieel zijn. Dan nog is een ingewikkelde vraag hoe om te gaan met conflicterende waarden. Dilemma's zijn bijvoorbeeld "maatwerk of gelijkheid?" en "de wet volgen of de burger helpen?". En hoe bepaal je of een burger iets niet kán of het niet wíl?

Informatisering kan leiden tot systeemdwang. De impact van een informatiesysteem kan in de tijd veranderen, en uitvoeringsorganisaties hebben vaak maar beperkt zicht op de systemen die ze gebruiken omdat leveranciers de kaarten tegen de borst houden.

Bij de iOverheid is het ook voor uitvoeringsorganisaties moeilijk om het overzicht te houden. Vaak is ook niet duidelijk wie er verantwoordelijk is voor de juistheid van gegevens. De vraag of de data geloofd moeten worden of de burger, is daarmee vaak moeilijk te beantwoorden. Gegevensdeling leidt bovendien tot een wijziging van context, met als risico dat gegevens verkeerd geïnterpreteerd worden. Moet je dan als uitvoeringsorganisatie maar geen gegevens meer delen? Ook daaraan kleven uiteraard ethische bezwaren.



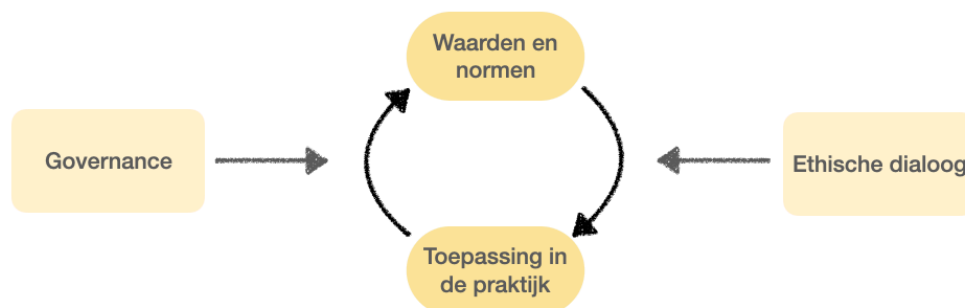
Datagedreven algoritmes zijn statistisch van aard, en maken dus per definitie fouten. Wat zijn acceptabele foutmarges, wat is de juiste balans tussen verschillende soorten fouten, en hoe ga je gegeven die onzekerheid om met de uitkomsten van een algoritme? Dat zijn typische vragen van de aiOverheid. Er kunnen ongewenste leereffecten optreden, en het is oppassen om correlaties niet als oorzakelijke verbanden te zien. Het algoritme wordt gemakkelijk leidend, waardoor er geen sprake meer is van betekenisvolle menselijke tussenkomst, er gebrek aan verantwoordelijkheid optreedt, en transparantie en verantwoording in het geding komen. Onvoldoende begrip van de techniek en de beperkingen ervan kan ertoe leiden dat risico's te abstract blijven, verwachtingen overspannen zijn, beleid wordt beïnvloed door waar het algoritme "toevallig" goed in is, en tot "datahonger".

## Data-ethiek in uitvoering

We hebben diverse uitgangspunten, benaderingswijzen, aanpakken, methodieken en tools in kaart gebracht die zijn voorgesteld of in gebruik zijn om grip te krijgen op de hierboven benoemde uitdagingen en risico's. Deze hebben we verdeeld over verschillende hoofdstukken al naar gelang hun "aangrijpingspunt": waarden en normen, ethische dialoog, de relatie met de burger, relaties binnen de overheid en organisatie-intern. Dat laatste hoofdstuk bevat ook vier case studies.

## Specifieke uitdagingen

Waarden en normen vormen de kern van ethiek. Ze krijgen echter pas echt betekenis als ze in de praktijk toegepast worden. Omgekeerd kunnen praktijkervaringen tot bijstelling van normen en waarden leiden. Om deze elementen en hun wisselwerking organisatorisch te verankeren, moet governance (in brede zin) ingericht worden, en moet er een goede ethische dialoog plaatsvinden.



Gebaseerd op de verkenning zien wij specifieke uitdagingen op het gebied van zowel governance<sup>2</sup> als ethische dialoog, bij zowel de iOverheid als de aiOverheid. Deze zijn in de volgende figuur kort benoemd, en lichten we daaronder toe.

---

<sup>2</sup> Met de term "governance" verwijzen we naar het geheel van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met bijbehorende afspraken, regelingen en procedures die bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat in de organisatiepraktijk gewaarborgd is dat de inhoudelijke doelstellingen gerealiseerd worden.



Specifieke uitdagingen	Governance	Ethische dialoog
iOverheid	Handelingsperspectief van individuele uitvoeringsorganisaties	Als zodanig herkennen en erkennen van ethische vraagstukken
aiOverheid	Wat zijn good practices?	“Gestolde ethiek”

## iOverheid

### Governance

iOverheidsvraagstukken zijn bijna per definitie systeemvraagstukken, die niet door één partij in haar eentje opgelost kunnen worden. Dit roept de vraag op naar het handelingsperspectief van individuele uitvoeringsorganisaties: hoe te voorkomen dat een en ander door de taaigheid van samenwerking grotendeels verzandt in goede bedoelingen?

### Ethische dialoog

Dat iOverheidsvraagstukken doorgaans systeemvraagstukken zijn, betekent ook dat de ethische aspecten ervan vaak niet herkend en erkend worden.

## aiOverheid

### Governance

Onder meer uit de case studies valt af te leiden dat uitvoeringsorganisaties nog aan het zoeken zijn naar de juiste organisatorische inbedding van aandacht voor de ethische aspecten van het gebruik van datagedreven algoritmen. Er is sprake van veel diversiteit, en 'good practices' zijn nog lang niet altijd bekend of uitgekristalliseerd.

### Ethische dialoog

De afgelopen vijf tot tien jaar hebben talloze beleidsstukken, frameworks, aanpakken en tools op het gebied van de ethiek van datagedreven algoritmen het licht gezien. Dat is heel mooi, maar draagt ook een risico in zich. Wanneer ethische overwegingen eenmaal zijn ingebed in concrete normering of tools, eindigt daarmee gemakkelijk ook het ethische gesprek. Het wordt, met andere woorden, “gestolde ethiek”, die ethisch handelen de facto gelijk stelt met het handelen conform regels of richtlijnen. Daar is op zich niks mis mee – ook wetgeving is een vorm van gestolde ethiek. Het risico is alleen dat het toepassen van frameworks en het gebruiken van tools verward gaat worden met het voeren van een ethische dialoog, terwijl dat laatste toch echt iets anders is. De lakmoesproef voor oprechte ethiek is dat die moet schuren, ongemakkelijk kan zijn, en vaak meer vragen oproept dan zij beantwoordt. Zo niet, dan dreigt diezelfde menselijke maat die elders zo nadrukkelijk op de voorgrond treedt hier het kind van de rekening te worden.

## Laveren tussen mogelijkheden en risico's: de AVG

Wie “data-ethiek” zegt, zegt “AVG”. Wanneer de AVG<sup>3</sup> wordt toegepast zoals deze bedoeld is, komt data-ethiek vanzelf op een goede manier op de agenda. In de praktijk zien wij echter het

<sup>3</sup> Algemene Verordening Gegevensverwerking.





compliance-denken overheersen, waarbij de concrete bepalingen van de AVG grotendeels los gezien worden van de achterliggende bedoeling. Dat dat ertoe leidt dat er veel energie wordt gestoken in de verkeerde zaken, is nog tot daaraan toe. Veel schadelijker is dat dit veelal leidt tot onjuiste of onnodig strikte interpretaties, waardoor de AVG ten onrechte als belemmerende factor gaat fungeren. Er is juridisch veel meer mogelijk dan veelal gedacht wordt, en data-ethiek kan helpen om van die ruimte gebruik te maken.<sup>4</sup> De normen van de AVG zijn zo open, dat de juiste vraag meestal niet is: "Mag dit van de AVG?", maar eerder iets als: "Hoe moet ik het proces inrichten en welke waarborgen zijn er nodig om ervoor te zorgen dat dit mag van de AVG?". Anders gezegd: AVG-discussies moeten meestal geen juridische discussies zijn, maar ethische discussies.

## Aanbevelingen

Gegeven het verkennende karakter van dit onderzoek is de belangrijkste aanbeveling aan uitvoeringsorganisaties om er die elementen uit te pikken die hen aanspreken en die goed passen bij hun opgaven, hun cultuur en de context waarin ze opereren. Dat gezegd hebbende, willen wij hieronder toch enkele zaken uitlichten.

- Zorg ervoor dat zowel iOverheids-ethiek als aiOverheids-ethiek voldoende aandacht krijgt. Met andere woorden: focus niet overmatig op AI en datagedreven algoritmen, ook de gangbare informatieverwerking brengt tal van belangrijke ethische uitdagingen met zich mee.
- "People tend to overestimate what can be done in one year and to underestimate what can be done in five or ten years." (J.C.R. Licklider). Het verankeren van data-ethiek in de organisatie is een traject van de lange adem, en vergt schaken op meerdere borden. Focus aanvankelijk op onderdelen die aansluiten bij de opgaven, cultuur en context van de organisatie. Het kan behulpzaam zijn om te werken met een volwassenheidsmodel. Probeer dingen uit, pas aan wat nodig is en behoud wat werkt.
- Maak daarbij hoe dan ook wel voldoende ruimte voor oprechte, gestructureerde en begeleide ethische dialoog, zowel intern als met ketenpartners. Wees daarbij ook niet bang om als geëmancipeerde uitvoeringsorganisatie je eigen data-ethische kernwaarden te benoemen. Maar maak het niet te abstract: betrek verschillende expertises, bespreek concrete casussen, en zorg ervoor dat er met de uitkomsten ook echt iets gebeurt.
- Realiseer je dat de meeste AVG-discussies ethische discussies horen te zijn, en geen juridische discussies.

---

<sup>4</sup> Vgl. de CIP Podcast [Als het moet, maar niet mag!](#).



# Inleiding

ICTU voert een meerjarig onderzoek "Staat van de Uitvoering" uit. Doel hiervan is om in brede zin een beeld te schetsen hoe het ervoor staat met het uitvoeren van beleid en regelingen. De focus ligt daarbij nadrukkelijk op 'slepende problematiek' voorbij de waan van de dag.

Eén van de onderzoekslijnen betreft de Staat van de IT. Informatietechnologie speelt immers binnen de uitvoering een cruciale randvoorwaardelijke rol. Steeds snellere ontwikkelingen op technologiegebied en de toenemende dataficatie van de samenleving leiden daarbij in rap tempo tot een toename van ethische vraagstukken en dilemma's rondom de verantwoorde inzet van technologie.

Binnen Staat van de IT is in het onderhavige onderzoek verkend met welke ethische vraagstukken en dilemma's uitvoeringsorganisaties te maken krijgen bij de inzet van informatietechnologie voor dienstverlening, en hoe zij daarmee om (kunnen) gaan. Net als in de rest van het onderzoek staat daarbij in dit eerste onderzoeksjaar de dienstverlening door uitvoeringsorganisaties centraal.

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Deel I schetst het speelveld, met korte inleidingen op achtereenvolgens ethiek, data-ethiek en de informatiserende overheid.

Deel II is een *tour d'horizon* van ethische vragen en dilemma's waarmee de dataverwerkende overheid te maken krijgt in haar verschillende, in hoofdstuk 3 geïntroduceerde gedaanten, met name de eOverheid, de iOverheid en de aiOverheid.

Deel III beschrijft hoe uitvoeringsorganisaties met deze vragen en dilemma's om kan gaan, in hoofdstukken gewijd aan het formuleren van waarden en normen, het voeren van een ethische dialoog, de relatie met de burger, relaties binnen de overheid en organisatie-intern. Dat laatste hoofdstuk bevat vier case studies die laten zien hoe verschillende uitvoeringsorganisaties op dit moment invulling geven aan data-ethiek.

Deel IV, tenslotte, bevat onze conclusies en aanbevelingen, alsook het overzicht van referenties.

## Verantwoording

Het onderzoek bestond uit bureau-onderzoek, aangevuld met een workshop en gesprekken met vertegenwoordigers van enkele uitvoeringsorganisaties. Ook zijn de uitkomsten gepresenteerd en getoetst op de Dag van de Publieke Dienstverlening.

De focus van het onderzoek lag op de uitvoering, specifiek dienstverlening. Om die reden zijn we zoveel mogelijk weggebleven van op zich belangwekkende onderwerpen als opsporing en handhaving, dataveillance en grootschalige dataverzameling, en robotica. Ook hebben we onszelf zoveel mogelijk beperkt tot data-ethiek, en is er bijgevolg weinig aandacht voor benaderingen vanuit het gezichtspunt van compliance (in het bijzonder bescherming van persoonsgegevens, de AVG) of techniek (zoals de Handreiking voor het ontwikkelen van niet-discriminerende AI).



# Deel I

In dit deel schetsen we het speelveld, met korte inleidingen op achtereenvolgens ethiek (hoofdstuk 1), data-ethiek (hoofdstuk 2) en de informatiserende overheid (hoofdstuk 3).



# 1 Ethiek

## 1.1 Wat is ethiek?

Ethiek biedt houvast bij het beantwoorden van vragen die dieper gaan dan de vraag wat er wettelijk gezien mag. In de wet- en regelgeving streeft men naar eenduidige regels, die consequent worden toegepast. Deze zorgen ervoor dat onze rechten als burgers in een maatschappij worden gewaarborgd. Vaak zijn situaties echter zodanig complex en genuanceerd dat het niet meteen duidelijk is wat het juiste is om te doen. Enerzijds omdat de wet daar geen uitsluitel over geeft, anderzijds omdat de wet soms niet overeenkomt met gangbare opvattingen van wat het juiste is om te doen, en omdat deze opvattingen per cultuur en context kunnen verschillen.

Recht dat relevant is voor digitalisering is nog hevig in ontwikkeling, zeker als het gaat om het gebruik van algoritmische systemen en complexe dataverwerkingstechnieken. Het heeft veel grijze gebieden waarbij het cruciaal is om het gesprek met elkaar aan te gaan over wat we wenselijk achten. Wanneer je bij een concert te horen krijgt dat je niet met je smartphone mag filmen, mag dat dan wel met een drone? De opvattingen zullen in dit geval niet ver uiteenlopen. Maar vaak gaat digitalisering verder dan wat we onmiddellijk kunnen vatten.

Om de kansen van digitale ontwikkelingen te kunnen blijven benutten, moeten er beslissingen worden genomen die impact hebben op mensen en hun waarden. Daarbij gaat het niet zozeer om de vraag of je een bepaalde technologie al dan niet inzet, maar om de vraag hoe deze technologie op een verantwoorde manier implementeert in een bepaalde context, zodanig dat deze bijdraagt aan wat men een waardevol leven acht.

Daar gaat ethiek om: de vraag stellen hoe we met elkaar de samenleving willen inrichten. Vaak roept dat vragen op over de betekenis van fundamentele concepten, zoals rechtvaardigheid, autonomie, vrijheid en verantwoordelijkheid. In hoeverre is een arts verantwoordelijk voor schade die hij of zij berokkent aan een patiënt als gevolg van het overnemen van een verkeerde diagnose van een medisch algoritme? Betekent respect voor autonomie dat je burgers maximale controle moet geven over de inrichting van hun leven, of juist dat je ze bepaalde beslissingen uit handen neemt? Heeft het gebruik van surveillancecamera's impact op de vrijheid van burgers?

Ethiek biedt een oriëntatiekader en maakt conceptuele onderscheidingen om houvast te bieden bij morele dilemma's, juist daar waar je in de wet- en regelgeving geen antwoord kunt vinden. Dat wil niet zeggen dat er absolute antwoorden in de ethiek bestaan. Belangrijker is dat ze het gemakkelijker maakt het gesprek met elkaar aan te gaan over wat wenselijk is. Ethiek laat de nuance toe die nodig is om rekening te kunnen houden met verschillen tussen mensen, culturen en situaties. In een snel veranderende maatschappij, betekent dit dat je nooit klaar bent met ethiek bedrijven.

## 1.2 Ethische stromingen

Het verkennen van een ethisch dilemma kan beginnen met het onderscheiden van verschillende argumenten die kunnen worden ingebracht. Vaak wordt een keuze juist geacht wanneer deze tot de best mogelijke resultaten leidt. Het is verstandig om in te zien dat dit slechts één van de criteria is waarop je een ethisch dilemma kunt beoordelen. Om de verschillende soorten criteria te kunnen onderscheiden en om vervolgens hun sterktes en zwakheden te kunnen blootleggen, worden vaak



de vier grootste ethische stromingen geraadpleegd: consequentialisme, deontologie, deugdethiek en zorgethiek.

Het *consequentialisme* legt de nadruk op de gevolgen van een keuze of handeling. De juiste keuze is dan de keuze die de best mogelijke resultaten oplevert, in termen van bijvoorbeeld geluk, winst of efficiëntie, onafhankelijk van bedoelingen of principes.

De *deontologie* legt juist de nadruk op fundamentele principes en morele plichten die we als mens hebben. In sommige situaties wordt het van belang geacht om te voldoen aan een bepaald principe, ook als dat minder goede resultaten oplevert. Het is bijvoorbeeld zo dat sommige systemen efficiënter werken, wanneer hun algoritmen burgers mogen onderscheiden op basis van etnische achtergrond. Als samenleving hebben we echter besloten dat er bepaalde mensenrechten zijn, waarbij principes horen zoals het non-discriminatiebeginsel. Dit mag niet zomaar geschonden worden, ook niet als dat meer winst of efficiëntie oplevert.

De *deugdethiek* op haar beurt kijkt niet zozeer naar de keuze op zich, maar naar de manier waarop de samenleving er als geheel uit dient te zien, en heeft aandacht voor de vraag wat voor interacties en houdingen tussen mensen we wenselijk vinden. Deze manier van denken stelt ons in staat om nieuwe technologische toepassingen in een breder kader te zien. Het is dan niet de vraag of de technologie al dan niet toegepast mag worden, maar eerder hoe de technologie op zo een manier kan worden geïmplementeerd dat deze bijdraagt aan wat als waardevol wordt gezien.

Ten slotte benadrukt de jongste loot aan de ethische tak, de *zorgethiek*, het belang van het (in brede zin) voor elkaar zorgen in onderlinge relaties.<sup>5</sup> Zij concentreert zich op waarden die van belang zijn voor het in stand houden en laten floreren van (zorg)relaties, zoals betrokkenheid, afhankelijkheid, verantwoordelijkheid en zorgzaamheid. Zorgethiek ziet de zorgrelatie altijd als onderdeel van een netwerk van verantwoordelijkheden, die rechtvaardig verdeeld moeten worden.

Ethiek is niet objectief, noch volledig subjectief, maar om met elkaar tot een overeenstemming te komen is er een kader nodig voor gesprek. De vier stromingen maken inzichtelijk welke argumenten er naar voren te brengen zijn in een ethisch debat. Ze verwoorden elk een kern van onze morele intuïtie. Ook al staan ze vaak met elkaar op gespannen voet, toch maken ze een vruchtbaar gesprek gemakkelijker, omdat ze een helder kader bieden waarbinnen discussies over ethische zaken gevoerd kunnen worden. Ethiek helpt ons bij het komen tot een gefundeerd oordeel en is een middel voor het verbeteren en het waarborgen van het morele karakter van een gesprek over strijdige of onduidelijke morele kwesties.

---

<sup>5</sup> Beschrijving ontleend aan <https://ethicas.nl/1/2/3/zorgethiek.html>.



## 2 Data-ethiek

Je kunt het eens zijn over het belang van bepaalde waarden, zoals autonomie en privacy, maar ze blijven abstract en hebben weinig betekenis wanneer niet wordt gespecificeerd wat deze waarden in een bepaalde context betekenen. Om die reden heeft de ethiek toepassingsgebieden. Data-ethiek is de tak van de toegepaste ethiek die zich richt op de morele vragen die geautomatiseerde gegevensverwerking oproept.

### 2.1 Voortschrijdende technologie

Data liggen aan de basis van een bloeiende samenleving. Geautomatiseerde systemen kunnen gegevens opslaan en verwerken met een snelheid en accuratesse waar mensen slechts van kunnen dromen. Deze efficiëntie vertegenwoordigt een enorme maatschappelijke waarde.

De afgelopen decennia is het in het bijzonder steeds gemakkelijker geworden om waardevolle informatie te halen uit grote hoeveelheden gegevens. Veel moderne processen staan of vallen hiermee. Bedrijven kunnen met behulp van data klanten classificeren om ze gerichtere aanbiedingen te kunnen tonen, overheden kunnen accurate voorspellingen doen over het gedrag van mensen om zo criminaliteit te kunnen voorkomen en bestrijden, in de medische sector kunnen diagnoses sneller en nauwkeuriger worden gesteld, en klantenservicemedewerkers kunnen klanten gerichtere hulp bieden omdat een chatbot het voorwerk al voor ze doet. Dit zijn enkele voorbeelden van hoe ook de verwerking van "big data" de samenleving efficiënter maakt.

Zowel online, op websites, social media en apps, als offline via sensoren en camera's en IoT, worden talloze kleine stukjes informatie (data points) opgeslagen om gebruikt te worden voor de eerder genoemde doeleinden. Data zijn onmisbaar in een succesvolle, efficiënte en welvarende maatschappij. Waren er geen data, dan was vooruitgang vrijwel onmogelijk. Maar dit betekent niet dat blind varen op de zee van big data je naar een gewenste bestemming brengt. Ethiek speelt een belangrijke rol bij het goed kunnen begeleiden van processen waar gegevens aan te pas komen. Zeker als hier kunstmatige intelligentie bij komt kijken, is het nodig om de relevante ethische vragen te stellen. Die ethische vragen vallen binnen het domein van de data-ethiek.

### 2.2 Data-ethische vragen

Data-ethiek gaat over de vraag hoe men op een wenselijke manier omgaat met data, en de situaties die een datagedreven samenleving met zich meebrengen. Enkele voorbeelden van die ethische vragen luiden als volgt. Onder welke voorwaarden vinden we het acceptabel dat een gezichtsherkenning algoritme structureel niet-westerse personen minder goed identificeert dan westerse mensen? Is de input die het algoritme krijgt representatief voor de bevolking waarop het wordt toegepast? Is er een kwetsbare groep die dit algoritme over het hoofd ziet? Voor wie werkt het systeem en wie wordt erdoor benadeeld? Hoe wordt het algoritme in de praktijk gebruikt? Zijn er mogelijkheden tot misbruik die we eerder niet hebben geïdentificeerd? Wie kan erop worden aangesproken als een algoritme ervoor zorgt dat iemand onterecht nadeel ondervindt van de beslissingen die op basis van dat algoritme zijn genomen?

Deze vragen hebben allemaal te maken met de manier waarop data worden verzameld en verwerkt en de effecten die hierdoor teweeg kunnen worden gebracht in de samenleving.



Het verzamelen en verwerken van data is niet nieuw, maar de toenemende snelheid waarmee data verzameld en verwerkt kunnen worden en de impact van de risico's die deze ontwikkeling met zich meebrengt wordt steeds groter. Daarmee wordt de noodzaak om over deze zaken na te denken urgenter. Data-ethiek helpt bij het begeleiden van het proces dat zich bezighoudt met de vraag hoe nieuwe digitale ontwikkelingen op een verantwoorde en wenselijke manier kunnen worden ingepast in de samenleving.



### 3 De informatiserende overheid

Dit rapport hanteert als uitgangspunt dat we “de overheid” beschouwen in de context van een democratische rechtsstaat. De principes van de democratische rechtsstaat, in het bijzonder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, stellen voorwaarden en grenzen aan de zeggenschap van de overheid over haar burgers. Wie goed naar die beginselen kijkt, ziet dat ze alleen maar gerealiseerd kunnen worden met behulp van bureaucratie (regels en procedures).<sup>6</sup> En bureaucratie betekent structurele gegevensverwerking door de overheid. Die structurele gegevensverwerking geeft zelf echter ook weer aanleiding tot ethische vragen en dilemma’s. Die worden vooral pregnant wanneer de overheid automatisering gaat toepassen voor het verwerken van haar data.

De eerste twee fasen van de informatiserende overheid zijn benoemd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport *iOverheid* (2011). De WRR maakte daarin onderscheid tussen de *eOverheid*, die denkt in termen van applicaties, en de *iOverheid*, die denkt in termen van informatiestromen:

1. **eOverheid** · “[D]e overheid die denkt, discussieert en handelt vanuit applicaties. ... [E]en overheid die digitalisering primair inzet voor het verbeteren van dienstverlening en redeneert langs de lijn dat de techniek beleid en uitvoering veel te bieden heeft.”
2. **iOverheid** · “[E]en wereld waar de nadruk ligt op informatiestromen en [die] pas in het verlengde daarvan de technologie [ziet] die deze informatiestromen mogelijk maakt. Kijken we naar de wereld achter al die individuele, in het kader van de *eOverheid* ingevoerde, applicaties en digitaliseringslagen, dan ontwaren we ontelbare informatiestromen. Informatiestromen die zich een weg banen binnen en tussen de verschillende overheden. Over de grenzen van beleidsterreinen heen. Over de grenzen ook die publieke en private sector scheiden.”

Om de volgende ontwikkeling goed te kunnen duiden, maken we onderscheid tussen twee grondtypen geautomatiseerde verwerking van data over burgers:

1. Gebruik van deterministische algoritmen voor efficiënte verwerking van (per burger relatief) beperkte hoeveelheden, veelal gestandaardiseerde, data. Het gaat hier om “bureaucratische” handelingen zoals die in het verleden door ambtenaren verricht werden, en die tegenwoordig geautomatiseerd zijn.
2. Gebruik van “datagedreven” statistische algoritmen voor het verkrijgen van inzicht op basis van grote hoeveelheden (veelal) “big data”. Het gaat hier om de inzet van technieken als analytics, business intelligence en kunstmatige intelligentie om meer grip proberen te krijgen op het gedrag van burgers.

Bij de *iOverheid* zoals die door de WRR is beschreven en geanalyseerd gaat het vrijwel uitsluitend over gegevensverwerkingen van het eerste type. In het decennium dat sinds de publicatie van *iOverheid* is verstreken, heeft de inzet van gegevensverwerkingen van het tweede type een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt, die bovendien naar het zich laat aanzien nog wel even in ten minste hetzelfde tempo door zal gaan.

---

<sup>6</sup> “De bureaucratie is niet alleen een organisatievorm, maar het is ook een waardensysteem. De bureaucratie als organisatievorm biedt stabiliteit, voorspelbaarheid, continuïteit en rechtmatigheid.” Widlak & Peeters (2018), blz. 35.

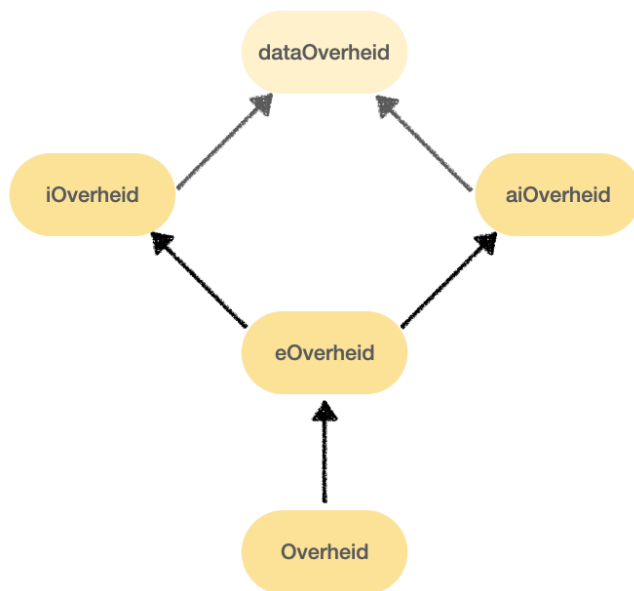




Een interessante vraag is hoe we deze ontwikkeling moeten duiden in relatie tot de iOverheid. Onze indruk is dat de inzet van datagedreven algoritmen op het moment nog voornamelijk een interne aangelegenheid van individuele overheidsorganisaties is.<sup>7</sup> Daarmee is het een ontwikkeling vanuit de eOverheid die in eerste instantie *naast* die naar de iOverheid staat. Deze fase noemen we de **aiOverheid**.

Hoewel wij daar nog geen heel concrete tekenen van hebben bespeurd, ligt het voor de hand om te veronderstellen dat beide ontwikkelingen, dus van eOverheid naar iOverheid enerzijds en naar aiOverheid anderzijds, elkaar op een gegeven moment gaan ontmoeten, beïnvloeden en wederzijds versterken. Dit zou dan leiden tot een **dataOverheid**. Die dataOverheid is er nu al tot op zekere hoogte in de zin dat overheidsorganisaties bij datagedreven analyses geregeld ook elders verkregen gegevens zullen gebruiken. En omgekeerd kan de uitkomst van datagedreven analyses zich gemakkelijk verspreiden.<sup>8</sup> Wij hebben echter niet gezien dat dit momenteel al op grote schaal leidt tot echt andere problematiek.<sup>9</sup>

In Figuur 1 zijn de vijf typen gegevensverwerkende overheid die we onderscheiden en hun onderlinge samenhang weergegeven.



Figuur 1 Van Overheid tot dataOverheid

Elke overgang naar een nieuw type gegevensverwerkende overheid brengt meer en ingewikkeldere verwerking van data met zich mee. En dus ook nieuwe ethische vragen en dilemma's. In het volgende deel brengen we de data-ethische dilemma's en uitdagingen voor de overheid in kaart aan de hand van de fase waarin ze zich manifesteren. De (waarschijnlijke) overgang naar een volwaardige dataOverheid blijft daarbij als (deels) toekomstige ontwikkeling buiten beschouwing.

<sup>7</sup> Met daarbij de aantekening dat er als input voor zulke algoritmen wel steeds meer ook gebruik wordt gemaakt van gegevens die van buiten de eigen organisatie komen.

<sup>8</sup> Vgl. het position paper van de Kafkabrigade voor het rondetafelgesprek over AI: "Met name gebruik van de output van AI systemen door (vele) organisaties (ver) buiten de organisatie waar het systeem tot een bepaalde conclusie kwam en zonder institutionele actor die deze ketens overziet, leidt makkelijk tot het verlies van context. Wat informatie lijkt, blijkt dan een dwaallicht."

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld de toeslagenaffaire zou kunnen worden aangedragen als een voorbeeld van hoe het mis kan gaan bij het toepassen van datagedreven technieken op van andere overheidsorganisaties verkregen data. Het punt hier is echter dat voor dit soort gevallen een ethische analyse langs de lijnen van iOverheid en aiOverheid vooralsnog lijkt te volstaan.



## Deel II

In dit deel geven we aan de hand van citaten uit belangwekkende publicaties van de afgelopen jaren een *tour d'horizon* van ethische vragen en dilemma's waarmee de dataverwerkende overheid in haar verschillende gedaanten te maken krijgt. We doen dat door in de vier hoofdstukken hieronder de data-ethische uitdagingen voor de dienstverlenende overheid te categoriseren aan de hand van de fase waarin ze zich voor het eerst duidelijk manifesteren. Elke nieuwe fase heeft daarnaast uiteraard ook te maken met de uitdagingen van de eerdere fasen, die in de nieuwe context nog wel eens van karakter willen veranderen. We bekijken achtereenvolgens de Overheid, de eOverheid, de iOverheid en de aiOverheid. Daarbij maken we telkens een (grof) onderscheid naar risico's en uitdagingen voor de burger resp. voor uitvoeringsorganisaties. Bij de uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties beperken we ons tot de inhoudelijke kanten, aangezien de organisatorische aspecten in het volgende deel aan de orde komen.



## 4 De Overheid

In dit eerste hoofdstuk kijken we naar de ethische vragen en dilemma's van de Overheid. Met andere woorden: de ethische uitdagingen waar overheidsdataverwerking altijd mee gepaard gaat, ook zonder dat daarbij informatiesystemen gebruikt worden. Niet alle ethische uitdagingen van de Overheid hangen rechtstreeks samen met gegevensverwerking. Sommige daarvan hebben we toch in dit overzicht opgenomen, omdat ze in de context van gegevensverwerking bij dienstverlening wel van betekenis blijken.

### 4.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Zoals we in het vorige hoofdstuk benoemden, vormen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de basis voor ethische dialoog over de dienstverlenende overheid.

#### Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

- **Formele beginselen.** Iedere bevoegdheid van de overheid (inclusief die van de gedecentraliseerde overheden zoals waterschappen, provincies, gemeentes) om besluiten te mogen nemen moet terug te voeren zijn op bevoegdheid die door de formele wetgever is toebedeeld.
  - **Legaliteitsbeginsel.** Er is geen bevoegdheid zonder grondslag in wet of Grondwet.
  - **Zorgvuldigheidsbeginsel.** De overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen: correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming (art. 3:2 Awb).
  - **Motiveringsbeginsel.** De overheid moet haar besluiten goed motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (art. 3:46 Awb).
  - **Rechtszekerheidsbeginsel.** De overheid moet haar besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen.
  - **Fair-play-beginsel.** Het Fair-play-beginsel zorgt voor een eerlijke behandeling van een besluit. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid of partijdigheid (art. 2:4 Awb).
  - **Verbod op *détournement de procédure*.** Er mag geen lichtere procedure worden gevolgd om tot een besluit te komen, wanneer daarvoor een met meer waarborgen omklede procedure openstaat. (art. 3:3 Awb).
- **Materiële beginselen.** Deze hebben betrekking op de inhoud van bestuursbesluiten.
  - **Specialiteitsbeginsel.** Een bestuursorgaan mag alleen die belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt (art. 3:4 lid 1 Awb).
  - **Evenredigheidsbeginsel.** De overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit (art. 3:4 lid 2 Awb).
  - **Materiële rechtszekerheidsbeginsel.** Een burger die gedurende een ruime periode een bepaalde rechtspositie heeft opgebouwd, mag er in principe op vertrouwen dat deze rechtspositie kan worden voortgezet, dan wel dat hij bij gewijzigd beleid gecompenseerd wordt.
  - **Gelijkheidsbeginsel.** De overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (art. 1 Grondwet).



- Verbod van *détournement de pouvoir*. Een bestuursorgaan mag de hem geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven (art. 3:3 Awb).
- Vertrouwensbeginsel. Ook wel beginsel van de opgewekte verwachting. Wie op goede gronden – bijvoorbeeld na een duidelijke toezegging – erop mag vertrouwen dat de overheid een besluit neemt, heeft daar ook recht op.

Wikipedia.

De Raad van State heeft in 2018 een ongevraagd advies uitgebracht over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen. Daarin adviseert hij niet alleen om de beginselen van behoorlijk bestuur (in het bijzonder het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel) verscherpt te interpreteren in de context van digitalisering, maar stelt hij ook voor om er een nieuw beginsel aan toe te voegen: het recht op toegang tot en zinvol contact met de overheid.

Vastgesteld moet worden dat de wetgever onvoldoende voorzieningen treft voor de burger die geen weg weet in de digitalisering. De overheid probeert haar dienstverlening steeds verder te verfijnen, maar digitale dienstverlening dwingt, zeker indien het gaat om grote aantallen, tot standaardisering en automatisering van besluiten en uitvoering. Daardoor komt maatwerk (rekening houden met alle relevante feiten en omstandigheden) in de knel.

Tegen die achtergrond adviseert de Afdeling om een nieuw beginsel van behoorlijk bestuur – het recht op toegang tot en zinvol contact met de overheid – nader te ontwikkelen en te operationaliseren.

*Raad van State (2018). De effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen.*

## 4.2 Risico's en uitdagingen voor de burger

### 4.2.1 Niet in het systeem passen

Burgers worden onjuist behandeld omdat ze niet in het (bureaucratische) systeem passen. Vaak, maar zeker niet altijd, doordat wetgeving achterloopt op maatschappelijke ontwikkelingen. Uitvoeringsorganisaties voelen zich in dit soort situaties nogal eens gevangen door regels die ze zelf ook moeilijk uit te leggen vinden.

[De gemeente hanteert] de criteria die in de wet staan en vindt dat [working nomad] Esther te veel op reis is en daarmee te weinig in haar eigen woning verblijft om ingeschreven te staan op dat adres. 'De wet heeft het over meerdere verblijfsadressen. Die heb ik niet. Ik heb maar één huis en dat is mijn thuisbasis.' [...] Esther ontvangt wederom een brief waarin wordt aangekondigd dat de gemeente voornemens is haar ambtshalve uit te schrijven van haar adres. Er wordt gevraagd of Esther een nieuw adres wil doorgeven, maar ze heeft geen nieuw adres. [...] Er werd mij gezegd dat ik niet in het systeem pas, dat de wet nog niet kan omgaan met mensen die veel op reis zijn en dat de regelgeving nog aangepast moet worden. Daar heb ik alleen niks aan.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 67.*



#### 4.2.2 Administratieve uitsluiting

Bij administratieve uitsluiting krijgen burgers als gevolg van bureaucratische processen en obstakels geen toegang tot dienstverlening, hoewel ze – op basis van wetgeving of vanuit het perspectief van publieke waarde – die toegang wel zouden moeten hebben.

Actuele academische debatten spreken over 'administratieve uitsluiting' om processen te beschrijven waarin burgers worden uitgesloten van toegang tot dienstverlening door bureaucratische processen, hoewel ze wel toegang tot die diensten zouden moeten hebben (op basis van wetgeving of vanuit het perspectief van publieke waarde). Dit concept wordt veelal gebruikt in studies over administratieve lasten op het niveau van directe interactie tussen burger en 'street level' bureaucraten. Wij laten echter zien dat uitsluiting ook plaatsvindt door processen op systeemniveau, en dat ICT een drijvende kracht achter deze uitsluiting is.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 71-72.*

"Moynihan en anderen stellen voor om te kijken naar de 'leerkosten' (zoals de moeite die iemand moet doen om een procedure te begrijpen), de psychologische kosten (zoals de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van een procedure of de daaraan verbonden sociale stigma's) en de nalevingskosten (zoals de tijd en het geld verbonden aan indieningsvereisten) die burgers zelf als bezwaarlijk ervaren. Administratieve lasten kunnen de toegang van burgers tot overheidsdiensten bemoeilijken of zelfs beletten. De toegang tot diensten is niet alleen afhankelijk van formele rechten. Bijvoorbeeld, de meeste eisen die organisaties stellen voor het verkrijgen van een dienst hebben geen juridische grond. Toegang is in de praktijk afhankelijk van de bureaucratische mechanismen waardoor ze praktisch gerealiseerd worden. Tot op zekere hoogte zijn lasten onvermijdelijk, al was het maar omdat de identiteit van aanvragers en rechtmatigheid van een aanvraag gecontroleerd moeten worden. Procedurele eisen worden echter problematisch als ze leiden tot 'administratieve uitsluiting': praktische uitsluiting van toegang als gevolg van de kosten voor burgers van, indieningsvereisten, wachtlijsten, financiële kosten, niet-responsief gedrag en meer."

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 54-55.*

#### 4.2.3 Beperkt "doenvermogen"

Dankzij informatietechnologie kunnen de burger veel meer keuzemogelijkheden geboden worden. Maar een teveel aan keuzemogelijkheden kan de burger ook overbelasten, de ene sneller dan de andere. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in dit verband de term "doenvermogen" geïntroduceerd.

Het is duidelijk dat er grenzen zijn aan de mentale belasting die mensen aankunnen. De overheid houdt hier echter niet altijd rekening mee. Ook houdt zij niet in de gaten wat het totaal aan keuzes, verleidingen en veronderstelde acties is dat op mensen afkomt en of dat wel hanteerbaar is. Bij voorgenomen beleid en regelgeving dient daarom expliciet getoetst te worden of de inrichting van de regelgeving rekening houdt met verschillen in doenvermogen van burgers. De burger moet de wet niet alleen kennen maar ook 'kunnen'. Gaat de wetgeving wel uit van reële assumpties over het gedrag van burgers

*Wetenschappelijk raad voor het regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen. Blz. 14.*



## 4.3 Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties

### 4.3.1 Waarden vinden

Waarden vervullen een gidsrol bij het maken van ethische afwegingen. Maar hoe vindt een uitvoeringsorganisatie haar kernwaarden, en hoe geven haar medewerkers er concreet invulling aan?

Niet dat er zonder concreet benoemde waarden geen vruchtbare ethische dialoog mogelijk zou zijn. In zo'n geval zal die er dan juist toe leiden dat impliciet meestal wel aanwezige waarden expliciet tot uitdrukking worden gebracht. En heeft een organisatie eenmaal benoemd welke waarden zij belangrijk vindt, dan helpt dat om de ethische dialoog naar een hoger plan te tillen. Al wordt die daar niet per se eenvoudiger van.

Uitvoeringsorganisaties ondervinden vanuit verschillende richtingen druk om aan bepaalde waarden belang toe te kennen. Allereerst zijn er natuurlijk de "gestolde waarden" in wet- en regelgeving, zoals de al besproken algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die hun plaats hebben gevonden in (met name) de Algemene wet bestuursrecht. Maar ook vanuit de politiek, de samenleving en de media wordt er aan uitvoeringsorganisaties geduwd en getrokken. In dit krachtenveld zullen zij hun koers moeten bepalen.<sup>10</sup>

"[Het is] nodig dat de datasamenleving voor zowel de burger als de overheid normen en waarden kent die niet alleen juridisch en ethisch zijn geborgd. De overheid is aan zet om deze te vertalen naar de dagelijkse praktijk."

*Nationale ombudsman (2021). Een burger is geen dataset. Blz. 3.*

Ingewikkeld is ook de positie van de 'vooruitgeschoven posten': de ambtenaren die de wijk ingaan om contact te krijgen met multiprobleemgezinnen, hangjongeren, eenzame ouderen, woningvervuilers, overlastveroorzakers en slachtoffers en daders van huiselijk geweld. Van Donkersgoed: "Het werk van deze professionals in de frontlinie is moreel beladen, ze moeten heikele onderwerpen aansnijden en lastige besluiten nemen. Wanneer is er sprake van verwaarlozing van kinderen, wanneer is het niet meer verantwoord dat mensen zelfstandig wonen, wat kan en mag je vragen van getraumatiseerde, verslaafde of verstandelijk beperkte mensen?"

*Van Kesteren (2019). Duivelse dilemma's in het sociaal domein. Blz. 24.*

### 4.3.2 Conflicterende waarden

Het hebben van waarden is één ding, het toepassen ervan nog wat anders. Met name omdat het in de praktijk meestal onmogelijk is om alle waarden die van belang worden geacht volledig te honoreren. Zowel uitvoeringsorganisaties als geheel als hun individuele medewerkers zien zich voortdurend geplaatst voor de vraag hoe om te gaan met conflicterende waarden.

Uitvoeringsorganisaties hebben ook te maken met conflicterende waarden. Ze moeten efficiënt werken, maar ook zorgvuldig en met oog voor de menselijke maat; ze moeten burgers van dienst zijn, maar ook streng optreden tegen fraudeurs; ze moeten rechtsgelijkheid garanderen, maar ook maatwerk leveren als de situatie daarom vraagt. Sturing vanuit politiek of kabinet ontbreekt. Er is geen leidende sturingsfilosofie voor de overheid als geheel – terwijl inmiddels wel breed erkend

<sup>10</sup> Tools zoals die benoemd in de hoofdstukken 8 en 9 kunnen daarbij behulpzaam zijn.



wordt dat de bedrijfsmatige aanpak (de filosofie van New Public Management) te ver is doorgeschooten.”

*Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). Klem tussen balie en beleid. Blz. 10-11.*

Er is sprake van een spanningsveld tussen enerzijds eenvoudige regelingen en snelheid van dienstverlening en anderzijds het leveren van individueel maatwerk. Of zoals in het TCU-rapport staat vermeld: spanning tussen maatwerk en rechtsgelijkheid.

*Kabinetsbrief dienstverlening (2021). Blz. 5.*

“Bij ethische dilemma’s is er altijd een conflict tussen twee waarden. Maatwerk versus de regels en gelijkheid. Zorgen voor de klant versus de klant activeren. Autonomie versus betrokkenheid van familieleden en hulpverleners. Zelfstandigheid versus veiligheid. Professionals moeten dan kiezen tussen twee kwaden, want niet aan alle waarden kan tegelijk recht worden gedaan.”

*Van Kesteren (2019). Duivelse dilemma’s in het sociaal domein. Blz. 24.*

### 4.3.3 De wet volgen of de burger helpen?

Wetgeving kan nooit alle mogelijke situaties voorzien en vangen. Wat doe je in een situatie waarin de wet onbedoeld onredelijk uitpakt? Wanneer kun je wel maatwerk leveren, en wanneer niet?

Hier hebben we hét morele dilemma in het sociaal domein te pakken: zorgethiek versus rechtenethiek. In de eerste benadering is de zorg voor de klant het uitgangspunt, in de tweede de uitvoering van de wet. [...]

Het klassieke dilemma tussen maatwerk en regels is een variatie op hetzelfde thema. Wanneer gelden de regels en wanneer maak je een uitzondering? Leg je een maatregel op als iemand zich niet aan de inlichtingenplicht houdt of vind je het belangrijker het moeizaam opgebouwde vertrouwen in stand te houden? [...]“Het kost meer tijd en moeite om maatwerk te leveren. [Klantmanagers] voelen zich ook minder geruggensteund, omdat ze geen beroep kunnen doen op wetten en regels. Bovendien levert maatwerk áltijd strijd op met het gelijkheidsbeginsel. Want waarom krijgt de ene klant wel wat de andere niet krijgt?

*Van Kesteren (2019). Duivelse dilemma’s in het sociaal domein. Blz. 23.*

### 4.3.4 Niet kunnen of niet willen?

Het kan aangewezen zijn om een onwillige burger een sanctie op te leggen. Voor een burger die ergens niet toe in staat is,<sup>11</sup> ligt dat anders. Maar hoe bepaal je welk van de twee het geval is?

Elke ambtenaar heeft naast een operationele kerntaak echter ook een morele kerntaak: onderscheid maken of een burger niet kan of wil voldoen aan de eisen die de overheid oplegt. Want wie niet wil, moet gestraft worden. Maar het straffen van wie niet kan, omdat hij is wie hij is of omdat gevraagd wordt een auto te keuren die hij niet heeft, dat zien we als onredelijk. Op de eerste plaats moet het daarom mogelijk zijn om met een besluit de morele norm boven de praktische regel te stellen. Op de tweede plaats moet de automatische doorwerking van praktische regels kunnen worden ondervangen als blijkt dat daardoor morele regels ondersneeuwen.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 120.*

---

<sup>11</sup> Vgl. paragraaf 4.2.3.



Hoe tolerant moeten de overheid en instituties zijn voor menselijk gedrag? Vanuit pragmatisch oogpunt gaat het erom hoe regels zo kunnen worden ingericht dat de beoogde redzaamheid zo goed mogelijk wordt gerealiseerd. Een realistisch perspectief dat rekening houdt met verschillen en beperkingen in doenvermogen van burgers biedt meer kans op het realiseren van redzaamheid. Regels en instituties moeten een zekere 'robuustheid' of 'correctievermogen' hebben jegens menselijke fouten. Bij het ontwerpen van beleid moet de vraag gesteld worden wat er gebeurt met mensen die niet meteen hun post openmaken of niet meteen in actie komen als dat noodzakelijk is. Maar er zijn ook principiële argumenten voor een realistisch perspectief op de burger. Vanuit dit tweede perspectief is duidelijk dat verkeerde keuzes of passiviteit niet per se hoeven te duiden op onwil, maar ook kunnen duiden op onvermogen of overbelasting. Sommige mensen staan op het gebied van redzaamheid nu eenmaal voor een grotere opgave dan anderen, niet alleen vanwege verschillen in cognitief vermogen, maar ook doordat zij bepaalde moeilijk veranderbare persoonskenmerken hebben meegekregen die een relatief grote kans op problemen geven.

*Wetenschappelijk raad voor het overheidsbeleid (2017). Weten is nog geen doen. Blz. 13.*





## 5 eOverheid

### 5.1 Risico's en uitdagingen voor de burger

Hieronder gaan we in op verschillende risico's en uitdagingen die de eOverheid voor de burger met zich meebrengt. De Raad van State heeft een groot deel daarvan mooi op een rijtje gezet in zijn advies over de gevolgen van digitalisering voor de rechtsstaat.

De burger kan niet meer nagaan welke regels zijn toegepast en het is niet meer vast te stellen of de regels ook werkelijk doen waarvoor ze bedoeld zijn. Ook dreigt de burger slachtoffer te worden van een robotachtige gelijkheid, waarbij geen oog meer bestaat voor de eigenheid van zijn situatie. Daarnaast dreigt hij geconfronteerd te worden met besluiten die berusten op profilering en statistische verbanden. Er is dan niet aangetoond dat de burger verwijtbaar heeft gehandeld; er is alleen een vermoeden op basis van algemene kenmerken. Er ontstaat een statistische werkelijkheid die afwijkt van de concrete feiten. Tenslotte dreigt de burger te worden geconfronteerd met besluiten die genomen zijn op basis van gegevens die van verschillende andere bestuursorganen zijn verkregen. Het valt dan niet meer na te gaan of de besluiten op basis van correcte gegevens zijn genomen. Bovendien zal de burger zelf aannemelijk moeten maken dat er een fout is gemaakt; in geval van fouten in het systeem moet hij zijn eigen "onschuld bewijzen".

*Raad van State (2018). De effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen.*

#### 5.1.1 Niet in het informatiesysteem passen

Burgers worden onjuist behandeld omdat ze niet in het informatiesysteem passen. Iedere registratie is een simplificatie van de complexe werkelijkheid. We zouden dit ook kunnen kenschetsen met het adagium "There's no such thing as a digital twin". Merk op dat hier verschillende aspecten aan zitten. Zo kent een informatiesysteem voor elk gebruikt attribuut een beperkt aantal mogelijke waarden, en zullen er altijd mensen zijn voor wie geen van deze mogelijke waarden hun situatie juist en volledig beschrijft. Ook belichaamt een informatiesysteem altijd keuzes over welke informatie überhaupt de moeite waard is om vastgelegd te worden. Een gerelateerd probleem is de situatie waarin een uitvoeringsorganisatie relevante informatie niet in haar informatiesysteem kan opnemen, eenvoudigweg omdat zij er niet over beschikt of omdat het soort informatie zich daar niet goed voor leent.

[Het is] onmogelijk om alle gegevens over een persoon te verzamelen. [Geautomatiseerde besluitvorming] baseert zich op de wel beschikbare gegevens over personen. Deze gegevens zijn per definitie niet volledig, bijvoorbeeld omdat karaktereigenschappen of emoties niet gedigitaliseerd kunnen worden. Custers geeft aan dat [daarmee] het belang van iemands digitale persoonlijkheid toeneemt. Op basis van deze, niet volledig representatieve, digitale persoonlijkheid worden beslissingen genomen over echte mensen. Niet het individu, maar zijn of haar digitale representatie komt daarmee centraal te staan bij besluitvorming.

*Vetzo e.a. (2018). Algoritmes en grondrechten. Blz. 134.*

Bij trajectcontroles in 2013 werden campers en auto's met een fietsenrek aangezien voor auto's met aanhangwagen. De camera's namen geen verschillende voertuigen waar, maar maten de lengte van voertuigen en vergeleken die met de lengte van het voertuigtype. Een praktische manier om de regeling te operationaliseren, maar in sommige gevallen met de verkeerde conclusie. Dat leidde tot



de oplegging van boetes voor te hard rijden, want voor een auto met aanhangwagen geldt een lagere maximumsnelheid. Toen dit bleek, zag de Minister van Veiligheid en Justitie geen mogelijkheid om de ten onrechte opgelegde boetes uit eigen beweging te corrigeren. Burgers moesten daarvoor beroep instellen.

*Raad van State (2018). De effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen.*

Bestuursorganen gaan bij het verzamelen van informatie om tot een geautomatiseerd ketenbesluit te komen uit van gegevens die zijn vastgelegd in databases. Dat lijkt logisch maar daarmee wordt miskend dat niet alles wat relevant is voor het besluit, is vastgelegd in een database. Belangrijkste voorbeeld is dat sommige mensen van rechtswege rechten hebben, bijvoorbeeld ontleend aan EU-recht, terwijl dit niet is vastgelegd in een database bij de overheid. Er wordt dan geen rekening gehouden met dergelijke situaties.

*Van Eck (2018). Geautomatiseerde ketenbesluiten. Blz. 21.*

[D]e informatiearchitectuur zorgt voor disproportioneel grote gevolgen voor burgers die niet in het model van [een basisregistratie] passen.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 67.*

### 5.1.2 Minder mogelijkheden voor maatwerk

Informatiesystemen reduceren de discretionaire ruimte voor ambtenaren, en daarmee ook de mogelijkheden voor het leveren van maatwerk (dat zonder de beperkingen van het informatiesysteem soms wel mogelijk zou zijn geweest).

Terwijl ICT-professionals meer invloed krijgen om beleid (naar eigen inzicht) te vertalen en uit te voeren, wordt de discretionaire ruimte van ambtenaren steeds kleiner [...] In de plaats van de uitvoeringsambtenaar die oordeelt over een individueel geval, komt steeds vaker een algoritmisch systeem te staan, dat tot een besluit komt. Er ontstaat meer standaardisatie in de besluiten en steeds meer scenario's en oplossingen worden al op systeemniveau voorzien.

*Rathenau Instituut (2021). Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid. Blz. 4.*

Zouridis [...] constateerde problemen bij het rechtvaardig behandelen van individuele (uitzonderings)gevallen. Case managers worden vervangen door informatiesystemen. En inhoudelijke oordeelsvorming over een individueel geval wordt vervangen door classificatie op basis van informatie in databases. De 'street-level' bureaucraten verworden tot 'screen-level' bureaucraten. [...] Automatisering betekent altijd standaardisering en categorisering. Het vereist dat mensen, besluiten of objecten in eenduidige categorieën geplaatst kunnen worden. Buitencategorieën geven geen inzicht op geaggregeerd (statistisch) niveau. Bovendien is de verwerking van mensen die in een buitencategorie vallen per definitie handwerk, omdat er geen vaste procedures aan gekoppeld kunnen worden. Ze moeten elke keer opnieuw geïnterpreteerd worden door mensen. Daarom wordt er zelden een 'no default' of buitencategorie benoemd. De introductie van informatie- en communicatietechnologie maakt dat een bureaucratie weer meer machinematig opereert – alleen is het mechanisme van rationalisatie in een 'e-bureaucracy' niet regelgeving of procedures, maar informatiearchitectuur en algoritmen.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 57-58.*



Wordt er toch maatwerk geboden, dan is dat veelal achteraf, in de vorm van bezwaar en beroep. Daar kleven natuurlijk allerlei bezwaren aan, zoals de feitelijke en mentale extra belasting die dit voor de burger betekent. Ook kunnen burgers om allerlei redenen geen gebruik maken van de mogelijkheid om bezwaar te maken.

Opvallend is ook dat veel van de onderzochte organisaties het maatwerk op rechten en plichten in de praktijk in veel gevallen invullen via bezwaar en beroep. Daarmee vindt maatwerk meer aan de achterkant van de dienstverlening en de klantreis plaats. Maatwerk in de vorm van persoonlijk contact staat op veel plaatsen vanuit kostenoverwegingen onder druk. Dat leidt tot tekortkomingen in de dienstverlening aan bepaalde groepen klanten, tot lange klantreizen en maatwerk dat uiteindelijk alleen geboden wordt aan burgers met veel bureaucratische vaardigheden en uithoudingsvermogen.

*Kersten (2019). Regels en ruimte. Blz. 9-10.*

Soms ook wordt niet voldaan aan het concept rechtsbescherming omdat in de uitvoering ongelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het besluit wordt dan genomen met het idee dat de burger dan daarna zelf in bezwaar kan gaan zodat het alsnog veranderd kan worden.

*Van Eck (2018). Geautomatiseerde ketenbesluiten. Blz. 21.*

### **5.1.3 Gebrek aan effectieve transparantie**

In tegenstelling tot datagedreven algoritmes<sup>12</sup> zijn de beslisregels van de eOverheid deterministisch en daarmee in principe kenbaar. In de praktijk blijkt het voor uitvoeringsorganisaties echter niet mogelijk om effectief inzicht te geven in de gehanteerde regels.

Ook heeft dit onderzoek een belangrijke zwakke plek blootgelegd als het gaat om rechtsbescherming bij geautomatiseerde ketenbesluiten: de beslisregels, ofwel de computercode waarmee de besluiten worden genomen. De beslisregels blijken niet beschikbaar in een vorm die het mogelijk maakt inhoudelijk onderzoek uit te voeren. Dit betekent dat niet is vast te stellen of de beslisregels in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving waarop het besluit is gebaseerd. Het betekent ook dat de burger het besluit niet gemotiveerd kan betwisten en dat de rechter de rechtmatigheid van het primaire besluit niet kan toetsen.

*Van Eck (2018). Geautomatiseerde ketenbesluiten. Blz. 21.*

### **5.1.4 Digitalisering is niet voor iedereen**

Niet iedereen ervaart in gelijke mate de voordelen van digitalisering. Onder meer fysieke of mentale beperkingen en onervarenheid met digitale middelen kunnen een belemmering vormen.<sup>13</sup>

Niet iedereen doet gelijk mee bij gebruik van digitale technologieën door gemeenten. [Een website] moet ook te gebruiken zijn door inwoners met een lagere (digitale) geletterdheid of visuele handicap.

*Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022). Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek. Blz. 15.*

---

<sup>12</sup> Zie hoofdstuk 7.

<sup>13</sup> Vergelijk ook de Nationale Ombudsman (2016): "Het verdwijnen van de blauwe envelop".



## 5.2 Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties

### 5.2.1 Systeemdwang

Informatiesystemen kunnen zo complex of inflexibel zijn dat ingrijpen in geautomatiseerde processen onmogelijk is, of in ieder geval praktisch ondoenlijk. Zo gaf een van de geïnterviewde uitvoeringsorganisaties aan dat het soms onmogelijk is om te voorkomen dat het systeem een onjuiste brief verzendt. Dit wordt in de praktijk "opgelost" door de burger een dag later een tweede brief te sturen waarmee die van een dag eerder wordt herroepen.

### 5.2.2 Impact kan in de tijd veranderen

Een informatiesysteem eenmalig beoordelen op ethische aspecten is niet voldoende. Juridische, maatschappelijke of technologische veranderingen kunnen ethische afwegingen immers beïnvloeden.

De impact van een (technisch) rigide systeem kan fluctueren in de tijd omdat die impact ook afhankelijk is van maatschappelijke veranderingen. [...] Zo geeft de Werkverkenner van het UWV elke WW'er een score (percentage) dat weergeeft wat de voorspelde kans is dat de aanvrager binnen een jaar weer betaald werk heeft. Welke beslissing er vervolgens wordt genomen op basis van dit percentage is vooral afhankelijk van andere factoren: afspraken met het ministerie van SZW (die kunnen veranderen), het aantal beschikbare adviseurs en de economische conjunctuur: zijn er meer WW'ers, dan wordt de werkdruk hoger en kan het UWV relatief minder dienstverlening bieden.

*Waag technology & society (2020). Algoritme: de mens in de machine. Blz. 24-25.*

### 5.2.3 Beperkt zicht op het informatiesysteem

Om een goede ethische beoordeling van een informatiesysteem te kunnen uitvoeren, moet bekend zijn hoe het systeem in elkaar zit. Met name bij ingekochte software is dat niet altijd het geval, omdat leveranciers daar niet open over (willen) zijn.<sup>14</sup>

Voor op regels gebaseerde [systemen] geldt dat de algoritmen en de gemaakte keuzen door mensen zijn geprogrammeerd, en daarmee in principe voor mensen bekend en te begrijpen zijn. In het geval van systeemontwikkeling door derde partijen – wanneer de software door intellectueel eigendom is beschermd – kan het in de praktijk echter lastig zijn voor de overheid en het parlement om transparantie over gemaakte keuzes te garanderen.

*Rathenau Instituut (2021). Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid. Blz. 4.*

[Veel] algoritmes bij de rijksoverheid [zijn] afkomstig van externe leveranciers. Dit geldt ook voor (ICT-)systemen waar algoritmes deel van uitmaken. De exacte data en de werking van het algoritme horen vaak tot het eigendom van de betreffende externe leverancier. Soms schermt de leverancier die informatie af. Als het gaat om aansprakelijkheid van het algoritme of om aspecten zoals de verwerking van persoonsgegevens, kan of wil de overheid niet zomaar vertrouwen op de toelichting van deze leverancier. Dit maakt risicoanalyse en -beheersing van het algoritme door de rijksoverheid moeilijker.

*Algemene Rekenkamer (2021). Aandacht voor algoritmes. Blz. 11.*

<sup>14</sup> Overigens kan het probleem zich ook bij intern ontwikkelde legacysoftware voordoen, met name wanneer de oorspronkelijke ontwikkelaars niet langer bij de uitvoeringsorganisatie werkzaam zijn.



## 6 iOverheid

### 6.1 Risico's en uitdagingen voor de burger

#### 6.1.1 Geen overzicht

Het is voor de burger allemaal steeds moeilijker te overzien en te volgen, ook als er op zich niks fout gaat.

Met de gigantische hoeveelheid digitale zaken en data waar de overheid toegang tot heeft, is het zelfs voor de meest digitaal vaardige inwoners nagenoeg onmogelijk om hier regie over te voeren.

*Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022). Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek. Blz. 16.*

Het ontbreekt aan afgestemde en eenduidige voorzieningen waarmee burgers en bedrijven kunnen zien over welke gegevens de overheid beschikt en welke gegevens de overheid gebruikt en deelt en waarmee onjuiste gegevens gecorrigeerd kunnen worden. Ook ontbreekt nog steeds één centraal meldpunt voor problemen en fouten, dat ook daadwerkelijk registratie-overstijgende problemen en fouten kan oplossen.

*Algemene Rekenkamer (2019). Grip op gegevens. Blz. 4.*

Wie een tweedehands auto koopt, zet die op naam in het kentekenregister van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Vanaf dat moment heb je de verplichting om die auto APK te laten keuren. Je merkt dit als burger omdat je een oproep krijgt. Wie in het register staat, gaat mee in het massale proces waarin mensen een oproep krijgen. Het is een automatisch besluit. Net als het besluit om een boete op te leggen. Wie niet voor de keuringsdatum bij een garage is geweest, die heeft doorgegeven dat de auto goedgekeurd is, gaat vanzelf mee in een selectie uit het register om boetes op te leggen. Wie zijn boete niet betaalt, gaat automatisch mee in het massale proces van boetes die worden overgedragen aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Vanaf dat moment is het kentekenregister niet meer de centrale plaats waar alle informatie te vinden is. Er zijn nu bij twee organisaties registraties, waaruit volautomatisch consequenties volgen voor de burger. Voor informatie over de boete kan de burger niet meer terecht bij de RDW, maar moet hij naar een andere organisatie, het CJIB. En hij heeft nu een CJIB-nummer nodig. Met elke gegevensuitwisseling groeit het aantal organisaties waarmee de burger te maken krijgt en de administratieve last.<sup>15</sup>

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 114.*

#### 6.1.2 Wat is er aan de hand?

Als er iets onverwachts gebeurt, kan het voor de burger onduidelijk zijn wat er aan de hand is, wat de bedoeling is, of hij actie moet ondernemen.

De oproep om je gestolen auto APK te laten keuren komt dan als een donderslag bij heldere hemel. Zou de aangifte bij de politie nog niet verwerkt zijn? Moet ik zelf doorgeven bij de RDW dat de auto gestolen is?

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 114.*

---

<sup>15</sup> RDW heeft aangegeven dat dit voorbeeld inmiddels achterhaald is.



### 6.1.3 Niet op de hoogte

Er kunnen, zonder dat je je dat als burger realiseert of ervan op de hoogte wordt gesteld, zaken wijzigen bij andere uitvoeringsorganisaties dan die waar je rechtstreeks contact mee hebt.

“[H]et ongeldig worden van Pieters rijbewijs [was] een impliciete consequentie van zijn geslachtswijziging. Daaruit volgen andere impliciete consequenties, want wie zonder geldig rijbewijs de weg op gaat, is niet verzekerd.”

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 115.*

### 6.1.4 Waar ligt de oorzaak?

Wanneer er dingen fout gaan in gekoppelde informatiesystemen, kan het voor de burger schier onmogelijk zijn om te achterhalen waar de fout zit.

Wanneer de overheid onjuiste gegevens deelt en ergens anders binnen de overheid hergebruikt als basis voor een besluit, is het voor burgers en bedrijven heel moeilijk om inzicht te krijgen in waar en wanneer een fout is ontstaan.

*Algemene Rekenkamer (2019). Grip op gegevens. Blz. 9.*

### 6.1.5 Correctie en herstel niet mogelijk

Als hij de bron van een fout al weet te vinden, dan nog kan het voor de burger moeilijk zijn om die te herstellen. Het systeem wordt eerder geloofd dan de burger, misschien nog wel eerder als het gaat om gegeven die zijn verkregen van een andere overheidsinstantie. De bewijslast wordt bij de burger gelegd.

Correctie van één of meer gegevens, en vooral het teniet doen van de gevolgen van het besluit, is zeer moeilijk of onmogelijk.

*Algemene Rekenkamer (2019). Grip op gegevens. Blz. 9.*

[Verzoeker moet] regelmatig bij in elk geval drie politiekorpsen, de Koninklijke Marechaussee en het parket Haarlem en Amsterdam schriftelijk een verzoek indienen met de vraag of hij in het systeem voorkomt; als dit zo is moet hij vervolgens schriftelijk verzoeken om die informatie te verwijderen. Hier toe moet hij bewijzen tegenover de politie dat niet hij maar een ander de verdachte was. Het bewijs hiervoor is niet eenvoudig te leveren.

*Nationale ombudsman (2009). Herzien openbaar rapport. Blz. 16.*

Nog moeilijker dan het corrigeren van onjuiste gegevens blijkt het te zijn om (de gevolgen van) een onterecht (want op onjuiste gegevens gebaseerd) besluit terug te draaien.

Tot slot is een tweede echt zwakke plek waargenomen, en dat is de doorwerking van een geautomatiseerd ketenbesluit. De praktijk voldoet niet aan de normen. Er wordt veel energie gestoken in ketensamenwerking, maar zodra de burger klem komt te zitten en zijn situatie niet aansluit bij het ideaalbeeld, wijzen de bestuursorganen naar elkaar. Ook blijkt dat het instellen van gegrond bezwaar tegen een ketenbesluit niet leidt tot het ongedaan maken van alle gevolgen. Het besluit is immers al als ‘gegeven’ een eigen leven gaan leiden bij een ander bestuursorgaan en de problemen die daardoor zijn ontstaan moet de burger zelf zien op te lossen. Bovendien leiden ketenbesluiten tot cumulaties van besluiten: een afwijzing van een aanvraag in het ene geval, leidt automatisch tot een afwijzing in een andere situatie. Deze voorwaarden zijn vaak wettelijk



voorgeschreven, maar kunnen in individuele gevallen door het niet meewegen van bijzondere omstandigheden grote nadelige gevolgen hebben. De reductie van de werkelijkheid die nodig was om het besluit geautomatiseerd te kunnen nemen, wordt nog groter als het besluit ook in andere domeinen doorwerkt.

*Van Eck (2018). Geautomatiseerde ketenbesluiten. Blz. 22.*

### 6.1.6 Is het opgelost?

Stel dat het je als burger lukt om na een fout het een en ander uitgezocht en misschien zelfs gecorrigeerd te krijgen: hoe weet je wanneer je daarmee klaar bent?

Nog complexer wordt het als niet twee organisaties gevolgen verbinden aan een wijziging, maar tientallen, zoals in de casus van Esther [...]. Heeft het verlies van mijn btw-nummer wel te maken met de uitschrijving bij de gemeente of heeft dit een andere oorzaak? Zijn dit alle problemen of volgen er meer? Hoe weet ik of ik alle problemen heb opgelost?

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 114-115.*

### 6.1.7 "Chilling effect"

Burgers kunnen zich zorgen maken als zij te weinig zicht hebben op wie er over welke gegevens over ze beschikt, en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. Daardoor kunnen zij zich terughoudender gaan gedragen, "geen gekke dingen doen". Of hun zorgen terecht of onterecht zijn, maakt daarbij maar weinig verschil.

Mensen zullen zich als gevolg van deze continue dataverzameling op een andere manier gaan gedragen. Sommigen zullen hun gedrag aanpassen om zo normaal mogelijk te lijken, anderen zullen wellicht zoveel mogelijk buiten beeld proberen te geraken. In beide gevallen wordt hun vrijheid ingeperkt.

*WRR (2016). Big data in een veilige en vrije samenleving. Blz. 92.*

Het invoeren van de Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden zal de overheidsmacht aanzienlijk vergroten. De overheid kan dan massale hoeveelheden persoonsgegevens samenvoegen en hierdoor het gedrag van burgers steeds indringender beoordelen en beïnvloeden. Het gevaar ligt op de loer dat de burger zijn gedrag aanpast in anticipatie op de mogelijkheid benadeeld te worden. Hij kan dan eventuele fouten niet controleren of aanvechten omdat hij benaderd wordt op basis van kennis waar hij zelf geen grip op heeft.

*Soerjadi (2021). Vrijheid en algocratische dominering. Blz. 18.*

## 6.2 Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties

### 6.2.1 Geen overzicht

Niet alleen voor de burger, maar ook voor uitvoeringsorganisaties wordt alles steeds moeilijker te overzien en te volgen, ook als er op zich niks fout gaat.

[D]e consequenties van een gegevenswijziging [zijn voor organisaties] niet kenbaar. Dat komt omdat het leidende principe is: gegevens worden gedeeld, maar elke organisatie blijft verantwoordelijk voor de besluiten die op basis daarvan worden genomen. Elke organisatie beslist



op basis van de wetgeving die op haar terrein van toepassing is. Daarom zijn de gevolgen op individueel niveau niet of nauwelijks in kaart te brengen.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 115.*

[H]et vermogen van gebruikers tot correctie van fouten en hun gevolgen wordt ernstig aangetast door de logica van informatiearchitectuur: geen enkele organisatie overziet het probleem en geen enkele organisatie kan verantwoordelijkheid nemen voor de gevolgen.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 78.*

### 6.2.2 Wie is er verantwoordelijk voor de juistheid van gegevens?

Het is moeilijk om de kwaliteit van gegevens te bewaken, ook omdat niet altijd duidelijk is wie daarvoor verantwoordelijk is.

Aan drie, onderling gerelateerde, processen worden waarschuwingvlaggen meegegeven, die extra alertheid van de overheid vragen, vooral op de kwaliteit van informatie en op de vraag wie er verantwoordelijk is voor de juistheid daarvan.

- Het vernetwerken van informatie, i.e. het gezamenlijk gebruik en beheer van informatie in een netwerk van actoren.
- Het samenstellen en verrijken van informatie, i.e. het creëren van nieuwe informatie en profielen op basis van verschillende bronnen uit verschillende contexten.
- Het voeren van preventief en proactief beleid op basis van informatie, i.e. het actief beoordelen van en ingrijpen in de samenleving op basis van informatiegestuurde risicocalculatie.

*Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2011). iOverheid (samenvatting). Blz. 17.*

### 6.2.3 De data geloven of de burger?

Waar gewerkt wordt, worden fouten gemaakt. Het kan dus gebeuren dat er onjuist informatie over een burger in een informatiesysteem terecht komt. Uitvoeringsorganisaties hebben procedures voor het goed afhandelen van conflicten met burgers over de juistheid van geregistreerde informatie. Die zijn echter vooral geënt op de situatie dat het gaat over gegevens die door de organisatie zelf zijn vastgelegd.<sup>16</sup> Wanneer de data daarentegen van andere organisaties afkomstig zijn, dan is de vraag of de burger geloofd moet worden of de collega-organisatie waarvan de gegevens verkregen zijn. Helemaal pregnant is dit probleem bij authentieke gegevens uit basisregistraties: in principe zijn uitvoeringsorganisaties verplicht om van de juistheid van deze gegevens uit te gaan. Van Eck (2018) wijst er daarnaast op dat er in de praktijk (te) weinig twijfel ontstaat over de juistheid van gegevens.

De regel 'bij redelijke twijfel geen gebruik maken van de gegevens' impliceert dat er twijfel kan ontstaan bij het bestuursorgaan over de juistheid of kwaliteit van de gegevens. Uit dit onderzoek blijkt dat als er geen onderzoek naar de gegevens wordt verricht, er ook geen twijfel rijst.

*Van Eck (2018). Geautomatiseerde ketenbesluiten. Blz. 21.*

### 6.2.4 De- en recontextualisering

Door gegevensdeling komen gegevens in een andere context terecht. Daar kan er ten onrechte een onjuiste betekenis aan worden toegekend. Verschillende uitvoeringsorganisaties hanteren (veelal

---

<sup>16</sup> Overigens zou (ook) in die situatie controle door de burger hooguit het sluitstuk moeten zijn.





als gevolg van de wettelijke regels) verschillende definities van veel voorkomende begrippen als adres, inkomen en geslacht.

We denken dat er geen verschil is. Iemands adres is iemands adres en iemands geslacht is iemands geslacht. De gedachte dat gegevens kunnen worden uitgewisseld tussen uitvoeringsorganisaties van heel verschillende beleidsterreinen zonder juridische harmonisatie, is gebaseerd op deze misvatting. ... De context bepaalt de betekenis. Dit geldt ook voor de juridische betekenis van woorden, die in elke beleidscontext anders kan zijn. We gebruiken één woord, maar omdat het bestaat in elke context worden we onbewust blind voor de verschillen.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 110.*

### **6.2.5 Wel of niet delen?**

Zowel data delen als data niet delen "heeft waarde". Hoe maak je de afweging als uitvoeringsorganisatie?

De ethische vragen die gesteld moeten worden bij het delen en combineren van data moeten daarom ook gesteld worden bij het niet delen van de data. Het niet delen van data is immers net zo goed een morele afweging. De ethische consequenties van het niet delen van data zijn net zo belangrijk als bij het wel delen van data. Het niet kunnen, mogen of willen delen van medische onderzoeksdata kan bijvoorbeeld letterlijk slachtoffers tot gevolg hebben.

Het politiek debat en verantwoording lijkt nu echter vaak enkel te gaan over de gevallen waarin data wel wordt gedeeld, terwijl de gevolgen van het als overheid blijven zitten op de eigen data zelden ter sprake komen. Dit gaat verder dan gemiste kansen en opportunity costs. Het druist in tegen de morele en wettelijke plicht die de overheid heeft om op basis van de best beschikbare informatie besluiten te nemen.

*Verhagen (2021). Data-altruïsme.*



## 7 aiOverheid

Bij de aiOverheid hebben we het over datagedreven statistische algoritmen zoals analytics, machine learning en kunstmatige intelligentie.<sup>17</sup> Kern van dit soort toepassingen is dat zij overeenkomsten, samenhang en patronen in populaties kunnen herkennen en opsporen. Het essentiële risico ervan is dan ook dat de burger primair gezien wordt als lid van een of meerdere groepen, en als gevolg daarvan beoordeeld wordt op basis van kenmerken van de groep in plaats van als individu.

[N]iet de individuele digitale persoonlijkheid staat centraal, maar de groep waartoe deze persoonlijkheid behoort op basis van zijn of haar attributen.

*Vetzo e.a. (2018). Algoritmes en grondrechten. Blz. 135.*

### 7.1 Risico's en uitdagingen voor burgers

#### 7.1.1 Discriminatie

Onderscheid maken is de kern van datagedreven algoritmen. Niet elk onderscheid dat algoritmen maken is echter correct of gerechtvaardigd. Daardoor brengen zij op verschillende manieren het risico van discriminatie met zich mee.

In de meeste gevallen is algoritmische discriminatie te wijten aan problemen met de data die gebruikt worden om het algoritme te voeden.<sup>18</sup> Zo kunnen die niet representatief zijn voor de populatie waarop het algoritme toegepast gaat worden, bijvoorbeeld doordat ze verouderd zijn of doordat bepaalde bevolkingsgroepen in de trainingsdata onder- of oververtegenwoordigd zijn. Maar ook data die wel representatief zijn kunnen leiden tot discriminatie, met name wanneer de data de sporen in zich dragen van discriminatie in de processen waaruit ze zijn voortgekomen. Ook is het bij datagedreven algoritmen meestal moeilijker dan bij bijvoorbeeld beslisbomen om na te gaan of er niet onbedoeld geleund wordt op proxyvariabelen (bijvoorbeeld: onderscheid naar postcodegebied kan soms leiden tot discriminatie van etnische minderheden). Tot slot willen we hier niet het punt van O'Neill (2016) onvermeld laten dat algoritmische discriminatie vaak wezenlijk ernstiger is dan discriminatie door mensen, onder meer doordat algoritmen op veel grotere schaal toegepast kunnen worden en zelfversterkend kunnen werken.

[Het risico bestaat] dat het algoritme of de dataverzameling die het algoritme gebruikt, vooroordelen bevat die tot discriminatie kunnen leiden. De mens heeft ook vooroordelen, maar bij de inzet van algoritmes bestaat het risico dat het algoritme vooral afhankelijk is van de afwegingen (bijvoorbeeld de te hanteren data) van de programmeur of datascientist. De programmeur of datascientist kan specifieke kennis en ervaring met de context ontberen, bijvoorbeeld inhoudelijke kennis over een subsidieproces. Deze kennis is essentieel om een goede afweging te kunnen maken.

*Algemene Rekenkamer (2021). Aandacht voor algoritmes. Blz. 11.*

#### 7.1.2 Kans geïnterpreteerd als zekerheid

Datagedreven algoritmen gaan per definitie over kansen, niet over zekerheden. Maar het kan zomaar gebeuren dat die kansen wel als zekerheden geïnterpreteerd worden. Jongepier (2020)

<sup>17</sup> Zie voor een overzicht van de concrete technieken bijvoorbeeld paragraaf I.2 van Vetzo e.a. (2018).

<sup>18</sup> Ook (het trainen van) het algoritme zelf kan discriminatie veroorzaken, bijvoorbeeld als gevolg van *overfitting*.



heeft het in dit kader over “algoritmische autoriteit”, waarbij aan de kans voorspeld door het algoritme meer gewicht wordt toegekend dan aan wat de burger over zichzelf en zijn situatie te melden heeft. Zelfs wanneer dit probleem zich niet structureel manifesteert, kan het overigens nog wel een rol spelen in de beeldvorming bij bijvoorbeeld een behandelend ambtenaar.

Neem het plan om vanmiddag te gaan zitten en je belastingaangifte in te vullen voordat de deadline verstrijkt. Hoe weet je dat je dat van plan bent? Omdat je de beslissing hebt genomen dat te gaan doen. Je hebt speciale kennis over je eigen intenties en plannen, omdat jij als het ware dat plan in de wereld brengt door een beslissing te maken. Het feit dat je vorig jaar te laat was, en er statistisch gezien dus een vergrote kans bestaat dat je dit jaar weer te laat zult zijn, is geen reden om jou niet op je woord te geloven. Wanneer je zegt: ‘Ik ga mijn belastingaangifte invullen’, maak je geen voorspelling over je toekomstig gedrag die is gebaseerd op data uit het verleden, maar communiceer je een beslissing.

*Jongepier (2020). Algoritmische autoriteit en epistemische onrechtvaardigheid. Blz. 207-208.*

[Je kunt] niet 60 procent besluiten te gaan frauderen of 70 procent de intentie hebben een misdrijf te plegen. Je bent iets van plan, of je bent iets niet van plan. [...] Algoritmes kunnen de kans berekenen dat je iets gaat doen, maar kunnen – zo lang ze niet in staat zijn redenen te begrijpen of te geven, niet intenties als beslissingen detecteren. In een slogan: gedrag en beweging (detecteren) is niet hetzelfde als een handeling of keuze (detecteren).

*Jongepier (2020). Algoritmische autoriteit en epistemische onrechtvaardigheid. Blz. 210-211.*

Feitelijke en individuele gegevens kunnen gebruikt worden voor individuele beslissingen. Zachte of geaggreerde gegevens kunnen slechts een signaalfunctie hebben voor onderzoek waarvan de burger geen last heeft. De reden daarvoor is gelegen in de breed gedeelde ideeën in de Westerse cultuur over wat rechtvaardig en onrechtvaardig, terecht en onterecht, redelijk en onredelijk. Al rijden veel mensen van mijn leeftijd en geslacht te hard, dat rechtvaardigt geen verkeersboete. Daarvoor moet een individueel feit zijn vastgesteld. Ook de eis tot herhaalde verantwoording, omdat ik afwijk van een statistiek of daaraan juist voldoe vinden we niet acceptabel, of dit nu racistisch is of een ander willekeurig groepskenmerk blijkt.

*Stichting Kafkabrigade (2022). Position paper t.b.v. rondetafelgesprek AI. Blz. 1-2.*

### 7.1.3 Gebrek aan transparantie en effectieve toegang

Als burger krijg je vaak niet of maar beperkt te horen hoe een uitvoeringsorganisatie op basis van een algoritme tot een besluit is gekomen. Bijvoorbeeld omdat de uitvoeringsorganisatie dat zelf ook niet weet, of omdat de verstrekte documentatie te ingewikkeld is om er zinvolle conclusies uit te kunnen trekken. Dit maakt het voor de burger ook moeilijk om te beoordelen of het algoritme terecht tot een besluit is gekomen, laat staan om dat besluit effectief op inhoudelijke gronden aan te vechten.<sup>19</sup>

De ondoorzichtigheid van algoritmes beïnvloedt de mate waarin algoritmische discriminatie kan worden ontdekt en gecontroleerd. [...] Met name het intentioneel ‘maskeren’ van de werking van algoritmes is moeilijk aantoonbaar.

*Vetzo e.a. (2018). Algoritmes en grondrechten. Blz. 146-147.*

<sup>19</sup> Vgl. paragraaf 5.1.3. Het verschil is dat bij datagedreven algoritmen de uitvoeringsorganisatie zelf doorgaans ook geen of beperkt zicht heeft op de werking van het algoritme.



#### 7.1.4 Ongelijke positie

In de vorige paragraaf gaven we aan dat het voor de burger vaak moeilijk of zelfs onmogelijk is om te achterhalen hoe en op welke gronden een algoritme tot een bepaalde conclusie is gekomen. Maar zelfs in de gevallen waarin dat wel lukt, kan het vervolgens nog een enorme opgave zijn om aan te tonen (of zelfs maar aannemelijk te maken) dat het algoritme het bij het verkeerde eind heeft – zelfs bij een welwillende wederpartij.<sup>20</sup> In feite is hier sprake van een (problematische) omkering van de bewijslast.

De omkering van de bewijslast, waarbij een burger zich moet verantwoorden op basis van een signaal, omdat de overheid haar gegevenshuishouding onvoldoende op orde heeft, is hier het aandachtspunt.

*Stichting Kafkabrigade (2022). Position paper t.b.v. rondetafelgesprek AI. Blz. 5.*

#### 7.1.5 Versterking “chilling effect”

Het “chilling effect” van de iOverheid<sup>21</sup> kan door de aiOverheid versterkt worden. Zorgen zullen zich uitbreiden van de vraag wie er over welke gegevens beschikt en daar welke conclusies uit zal trekken, tot de invloed die de inzet van datagedreven algoritmen heeft op de antwoorden op die vragen. Die zorgen kunnen bovendien toenemen als gevolg van het feit dat de burger meestal geen zicht heeft op de concrete inzet van algoritmen, laat staan hun precieze werking.

## 7.2 Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties

### 7.2.1 Inherente fouten

Datagedreven algoritmes zijn statistisch van aard, en maken dus per definitie fouten. Het kan gaan om fout-positieven (iemand wordt ten onrechte als lid van een bepaalde groep beschouwd) of fout-negatieven (iemand wordt ten onrechte als lid van een bepaalde groep beschouwd).

Uitvoeringsorganisaties zullen dus moeten bepalen wat acceptabele foutmarges zijn, waar de juiste balans ligt tussen fout-positieven en fout-negatieven,<sup>22</sup> en hoe met de uitkomsten van het algoritme om te gaan, gegeven dat die in een aantal gevallen onjuist zullen zijn.

Of een beslissing veel impact heeft, kan afhankelijk zijn van wat de beslissing is. Als voorbeeld uit de casus van het UWV: De Werkverkenner bepaalt (in veel gevallen) geautomatiseerd wanneer een WW'er een persoonlijk gesprek krijgt aangeboden. Hoewel het inhoudelijk niet helemaal correct is om te spreken over het 'onterecht aanbieden' of 'onthouden' van een gesprek, zou je hier statistisch wel van kunnen spreken. Het gebruikte model kan er in de voorspelling immers naast zitten, waardoor er iets anders gebeurt dan het UWV eigenlijk wenst:

- Als de voorspelling van het algoritme ervoor zorgt dat een gesprek “onterecht” aangeboden wordt, is de negatieve impact beperkt tot de energie en tijd die van beide kanten aan het gesprek wordt besteed.
- Als de voorspelling van het algoritme ervoor zorgt dat een gesprek onterecht onthouden wordt, is de mogelijke negatieve impact veel groter: zowel onderzoekers als adviseurs geven aan dat de het ondersteunen van werkzoekenden in de eerste maanden vele malen effectiever is. Voor dit geval

<sup>20</sup> Zie Vetzo e.a. (2018) voor een uitgebreide bespreking van dit punt in de context van het procesrecht.

<sup>21</sup> Zie paragraaf 6.1.7.

<sup>22</sup> Minder van de ene soort betekent (bij een en hetzelfde algoritme) namelijk automatisch meer van het andere soort.



zijn daarom twee vangnetten: de WW'er kan zelf om een gesprek vragen en het UWV doet een check op klantbeeld.

*Waag technology & society (2020). Algoritme: de mens in de machine. Blz. 17.*

Mag een signaal, gegeneerd door een AI of een andere statistische methode, leiden tot automatische "uitworp", waardoor een burger niet meegaat in het automatische proces van besluitvorming, maar een andere behandeling krijgt? Is dit geen probleem, omdat dit leidt tot een behandeling door mensen? Of is dit juist wel een probleem, omdat de uitworp leidt tot een verwachtingspatroon bij de behandelaren dat er wel iets mis moet zijn? Mag het leiden tot uitsluiting van een bepaald kanaal, zoals de website? Als een AI of een andere statistische methode, leidt tot een selectie voor het toezicht, mag dat leiden tot opschorting van dienstverlening? Mag het leiden tot onderzoek waar de burger last van heeft? Mag het leiden tot (herhaalde) verantwoording? Mag dat leiden tot een gegeven in een registratie die gedeeld wordt met andere organisaties? Of is dit dwaallichtinformatie, die leidt tot onterechte verdachtmakingen?

*Stichting Kafkabrigade (2022). Position paper t.b.v. rondetafelgesprek AI. Blz. 4.*

### 7.2.2 Mogelijk ongewenst leereffecten

Een van de krachtige aspecten van datagedreven algoritmen is dat ze niet alleen gebruikt kunnen worden voor het toetsen van vooraf geformuleerde hypothese, maar juist ook bij uitstek geschikt zijn voor het opsporen van onvermoede verbanden. Het kan echter onwenselijk zijn om van bepaalde ontdekte verbanden gebruik te maken, bijvoorbeeld omdat er dan sprake zou zijn van niet toegestane discriminatie.

Een derde bedreiging bij algoritmes die leren van data is dat vaak niet van tevoren bekend of voorspelbaar is wat het algoritme leert, in hoeverre er ongewenste leereffecten zijn. Bepaalde correlaties in de gebruikte data kunnen bijvoorbeeld een algoritme opleveren dat discrimineert.

*Algemene Rekenkamer (2021). Aandacht voor algoritmes. Blz. 11.*

### 7.2.3 Correlatie interpreteren als causaliteit

Datagedreven algoritmen stellen correlaties (verbanden) vast. Als mensen hebben wij een sterke, maar lang niet altijd terechte neiging, om correlaties te interpreteren als causale verbanden.<sup>23</sup> Dit kan leiden tot onjuiste conclusies.

Of een correlatie daadwerkelijk toereikend is om daarop besluiten te kunnen baseren, hangt veelal af van het te nemen besluit. Zo ontdekte het bestuur van de Amerikaanse staat Illinois een correlatie tussen de aanwezigheid van boeken bij kinderen thuis en behaalde examenresultaten. Hierop overwoog de gouverneur om ieder kind eens per maand een boek op te sturen. Later bleek echter dat de schoolprestaties van kinderen die boeken tot hun beschikking hadden ook hoger waren als de kinderen de boeken niet lazen. De aanwezigheid van boeken bleek slechts een indicatie voor de prettige studieomgeving die ouders voor hun kinderen wisten te creëren. Er bestond geen causaal verband tussen de aanwezigheid van boeken en studieresultaten.

*Vetzo e.a. (2018). Algoritmes en grondrechten. Blz. 19.*

---

<sup>23</sup> Zie <https://www.tylervigen.com/spurious-correlations> voor aansprekende voorbeelden van sterke correlaties waarvan evident is dat er geen causaal verband aan ten grondslag ligt.



#### 7.2.4 Geen betekenisvolle menselijke tussenkomst

Een belangrijk uitgangspunt bij algoritmische besluitvorming is dat er sprake moet (kunnen) zijn van betekenisvolle menselijke tussenkomst. Met andere woorden: er moet altijd een medewerker zijn die ingrijpt wanneer het algoritme uit de bocht dreigt te vliegen. Om verschillende redenen kan het in de praktijk moeilijk blijken om zulke betekenisvolle menselijke tussenkomst te verwezenlijken. Zo staat die al snel op gespannen voet met de efficiëntie die nu juist met het gebruik van een algoritme wordt nagestreefd.<sup>24</sup> Ambtenaren kunnen bijvoorbeeld terughoudend zijn bij het 'overrulen' van een algoritme, zeker wanneer daarvan bekend is dat het in het algemeen goed functioneert. Ook blijkt uit onderzoek dat experts die vooral ingezet worden voor het controleren van de uitkomsten van algoritmes gaandeweg aan expertise inboeten.

Het is cruciaal een optie in te bouwen [in AI-systemen] om een specifieke situatie nader toe te lichten aan een mens, die vervolgens ook een oordeel kan vellen en kan afwijken van het AI-besluit. Wanneer er niet voldoende bewegingsruimte is voor mensen om het systeem te corrigeren of specifieke uitkomsten zelf te (her)beoordelen, komt de menselijke maat en betekenisvolle menselijke tussenkomst in het gedrang.

*Rathenau Instituut (2021). Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid. Blz. 6-7.*

#### 7.2.5 Gebrek aan verantwoordelijkheid

Binnen een uitvoeringsorganisatie die een datagedreven algoritme inzet bij besluitvorming, kan gemakkelijk onduidelijkheid optreden over de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is. Het gaat immers niet om een eenduidige keus om ergens wel of niet gebruik van te maken, maar er zitten allerlei aspecten aan: van het verzamelen van data en het trainen van het algoritme tot het interpreteren en uitleggen van de uitkomsten en beslissen over het wel of niet gebruiken daarvan. Ongewenste effecten kunnen dan zelfs worden toegeschreven aan het algoritme in plaats van aan degenen die, op verschillende manieren, medeverantwoordelijk zijn voor het gebruik ervan.<sup>25</sup>

Achter een "intelligent" systeem kan je je makkelijker verschuilen dan achter een spreadsheet.

*Waag technology & society (2022). Position paper t.b.v. rondetafelgesprek AI. Blz. 1.*

#### 7.2.6 Gebrek aan transparantie en verantwoording

AI-systemen zijn meestal behoorlijk ondoorzichtig. En weliswaar is er steeds meer mogelijk op het gebied van transparantie en uitlegbaarheid, maar dat wil nogal eens ten koste van de functionaliteit of de accuratesse gaan. Er zal dus een balans moeten worden gevonden.

De keuzes van lerende AI-systemen zijn op een fundamenteel niveau moeilijker navolgbaar en te verantwoorden dan de keuzes van op regels gebaseerde AI-systemen. [...] Het AI-systeem is afhankelijk van de data die zij als input krijgt. Als die data fouten bevatten, dan zal het AI-systeem ook geen zinnige resultaten genereren, ofwel: garbage in, garbage out. Daarnaast kunnen er problemen ontstaan wanneer gevonden verbanden (correlaties) als causale verbanden worden geïnterpreteerd. Bij lerende AI-systemen kunnen ontwerpers wel 'onder de motorkap' kijken, en de

<sup>24</sup> Vgl. paragraaf 4.3.2.

<sup>25</sup> Onze neiging om algoritmen te personificeren versterkt dit effect bovendien.



programmeercode aanpassen. Maar dat geeft vaak maar beperkt inzicht in de manier waarop het systeem allerlei criteria en data hanteert.

Er is dus een risico dat keuzes, die tijdens de softwareontwikkeling worden gemaakt door ICT-professionals en/of AI-systemen, zich onttrekken aan politiek debat en democratische controle. Als onduidelijk blijft hoe (en door wie) waardeoordelen structureel worden omgezet in getallen, bepaald wordt wanneer een systeem 'goed genoeg' is en wat acceptabele foutmarges zijn [...], dan heeft dit heeft fundamentele gevolgen voor de democratische legitimiteit van AI-besluiten.

*Rathenau Instituut (2021). Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid. Blz. 5.*

Transparantie rond algoritmische data-analyses kan bijdragen aan het vertrouwen dat burgers in deze analyses hebben. In zoverre is transparantie vooral een middel, waar vertrouwen het doel moet zijn. Transparantie zal de burger, de interne en externe controleur, de toezichthouders en de rechter beter in staat stellen de werkwijze van de overheid bij een data-analyse te begrijpen en te toetsen. Daarmee draagt transparantie bij aan een zo evenwichtig mogelijke verhouding tussen burger en overheid. Transparantie kan ook leiden tot een betere naleving van wet- en regelgeving: het noemen van variabelen of drempelwaarden die de overheid bij data-analyses hanteert, kan enerzijds calculerend gedrag in de hand werken, maar kan er anderzijds juist ertoe leiden om bepaalde (ongewenste) acties van burger te voorkomen (functie van nudging). [...]

Transparantie en uitlegbaarheid staat in nauw verband met het beginsel van verantwoording. Verantwoording is enkel mogelijk wanneer het algoritme voldoende transparant en uitlegbaar is omdat het alleen dan kan bijdragen aan de motivering van overheidshandelingen en beslissingen. Voor die transparantie is het op haar beurt noodzakelijk dat het algoritme uitlegbaar en auditeerbaar is (proces). Ten behoeve van deze verantwoording via audits worden andersom eisen gesteld aan het algoritme op het punt van gegevensherkenning, validatie en toetsbaarheid (van het algoritme). Daarmee dient bij de inkoop van systemen dan wel de ontwikkeling van algoritmen al rekening te worden gehouden. Algoritmen dienen zogezegd auditable by design te zijn.

*Ministerie van VenJ (2021). Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden. Blz. 5.*

### 7.2.7 Risico's blijven (te) abstract

Datagedreven algoritmen zijn moeilijk te doorgronden voor wie niet technisch onderlegd is. Dat maakt dat het voor medewerkers moeilijk kan zijn om zich een voldoende concrete voorstelling te maken van de risico's die het gebruik van een bepaald algoritme met zich mee kan brengen, zelfs wanneer zij "in theorie" wel kennis van of toegang tot de relevante risico's hebben.

"Aan de meer uitvoerende kant van de keten is het risicobewustzijn in algemene zin aanwezig maar hebben mensen moeite om deze zich concreet voor te stellen of ontbreekt een kader waarin de impact van algoritme op proces en uitvoer begrepen wordt. Zo werd gezegd: "Het algoritme is getoetst op bias en dat zit er niet in". Het helpt dan om met extreme(re) scenario's vragen op scherp te stellen, of een vergelijking te maken met processen die technisch veel minder complex zijn."

*Waag technology & society (2020). Algoritme: de mens in de machine. Blz. 16.*

### 7.2.8 Interessant is niet altijd: waar het algoritme goed in is

De ontwerper van het algoritme dat burgers assisteert bij het invullen van de online aangifte, noemt het risico dat alleen nog "domme" criminelen worden vervolgd, omdat die aangiftes de meeste aanknopingspunten voor opsporing bieden. Voor het selecteren van zaken is dus menselijke



interventie nodig, die bijvoorbeeld ook patronen kan zien tussen aangiften die op zichzelf weinig lijken voor te stellen.

*Waag technology & society (2020). Algoritme: de mens in de machine. Blz. 15.*

### 7.2.9 Overspannen verwachtingen

Van AI wordt veel verwacht, vaak te veel. Dat dat tot teleurstellingen leidt, is één ding. Maar het betekent ook dat aan de uitkomsten van AI soms onjuiste waarde wordt gehecht.<sup>26</sup>

Er wordt veel van AI verwacht, vaak te veel. AI is echter broos en staat zeer ver van menselijke intelligentie af. Huidige AI-systemen hebben geen begrip van context, geen gezond verstand, kunnen geen zaken beoordelen waarop ze niet getraind zijn, kunnen niet redeneren, geen causale verbanden leggen en vaak niet uitleggen waarom ze tot een bepaalde uitkomst zijn gekomen.

*ALLAI (2022). Position paper t.b.v. rondetafelgesprek AI. Blz. 2.*

### 7.2.10 Datahonger

Als laatste risico willen wij hier nog benoemen dat het voor de hand ligt om te veronderstellen dat de (succesvolle) inzet van datagedreven algoritmen bij uitvoeringsorganisaties zal leiden tot een neiging om steeds meer data te verzamelen en te bewaren. Dergelijke "datahonger" kan diverse ongewenste (of althans risicovolle) effecten hebben, die echter buiten de directe scope van dit rapport vallen.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. paragraaf 7.2.3.

<sup>27</sup> Zie hiervoor bijv. WRR (2016), *Big data in een vrije en veilige samenleving*, en Vetzo e.a. (2018), *Algoritmes en grondrechten*.





# Deel III

In dit deel brengen we uitgangspunten en benaderingswijzen in kaart die zijn voorgesteld om grip te krijgen op de in het vorige deel benoemde ethische vragen en dilemma's.<sup>28</sup>

Aanvankelijk stond ons een indeling voor ogen van meer abstracte voorstellen en uitgangspunten naar concrete tools en aanpakken. Omdat deze in de praktijk toch erg door elkaar blijken te lopen, hebben we uiteindelijk gekozen voor een thematische indeling. De praktische toepasbaarheid van het in elk hoofdstuk gepresenteerde varieert bijgevolg van "mooie voornemens" tot direct in te zetten methodieken en tools.

Hoofdstuk 8 gaat over waarden en normen, hoofdstuk 9 over ethische dialoog. De twee hoofdstukken daarna focussen op de relaties van uitvoeringsorganisatie met burgers resp. met elkaar. Tot slot kijkt hoofdstuk 12 naar de uitvoeringsorganisatie zelf.

We kunnen en willen hierbij niet om de toeslagenaffaire heen. De nasleep daarvan markeert een omslagpunt in het ethisch denken bij en over de overheid. We hebben in dit deel dan ook nadrukkelijk ruimte gemaakt voor de concrete voornemens van het kabinet die hieruit zijn voortgevloeid. Die zijn strikt genomen misschien niet allemaal te scharen onder de noemer "data-ethiek", maar zijn als actuele beleidsvoornemens in de context van data-ethiek wel zeer relevant. Vergelijk ook de hieronder weergegeven ambities van het kabinet op het gebied van (digitale) dienstverlening.

Doel: laagdrempelige en hoogwaardige dienstverlening. We digitaliseren als overheid om de burger maximaal te ondersteunen en niet om eigen problemen op te lossen. Dit vereist een omslag in ons denken en herontwerp van processen, waarbij burgers en ondernemers (en de belangrijke momenten in hun leven) centraal staan. Dat ontwerp is gebaseerd op vertrouwen in de burger en houdt rekening met zijn of haar doenvermogen. Aan de hand van de werkagenda Werk aan Uitvoering gaan we concrete verbeteringen in het leven van mensen realiseren. Dat doen we door dienstverlening aan te bieden vanuit de leefwereld van burgers en ondernemers, bijvoorbeeld door levensgebeurtenissen te ondersteunen of door maatwerk te leveren bij multiproblematiek. Of door data te gebruiken om burgers te ondersteunen in het aanvragen van toeslagen, of om te voorkomen dat burgers in de schuldsanering terechtkomen. We gaan uit van vertrouwen, niet van wantrouwen. Daarbij onderstrepen we onze verantwoordelijkheid om analoge alternatieven aan te bieden voor onze digitale dienstverlening.

*Kamerbrief Hoofdpijnen beleid voor digitalisering (8 maart 2022).*

---

<sup>28</sup> Zoals in de Inleiding zijn we daarbij zoveel mogelijk weggebleven van voorstellen en aanpakken met een sterke juridische of technische focus.



## 8 Waarden en normen

Uitvoeringsorganisaties kunnen uit verschillende bronnen putten ter inspiratie bij het proces om te komen tot de voor hun specifiek van belang zijnde waarden en normen. Net zoals in de gedachtevorming over de rol en het functioneren van de overheid in het algemeen, is ook als het gaat om overheidsinformatisering een herwaardering van het begrip “publieke waarde” zichtbaar.

[N]iet elke vervelende ervaring van burgers [is] onmiddellijk bewijs van bureaucratisch disfunctioneren. [T]oetsing [is] nodig aan een extern principe. Het concept ‘publieke waarde’ is een goede kandidaat voor zo’n principe, omdat het vraagt naar de maatschappelijke uitkomsten en waarden die bureaucratische systemen zouden moeten realiseren. Daarbij gaat het dus om de vraag tot welke rechten en diensten burgers toegang zouden moeten hebben en op welke manier burgers bejegend zouden moeten worden. Dat perspectief maakt het bovendien mogelijk om zowel onnodige als onredelijke lasten te benoemen – waarbij de eerste verwijst naar vereisten die niet nodig zijn voor de uitoefening van een taak, en de tweede naar vereisten die leiden tot onredelijke uitkomsten en administratieve uitsluiting.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 55-56.*

### 8.1 Samenwerkingsplatform AI en publieke waarden

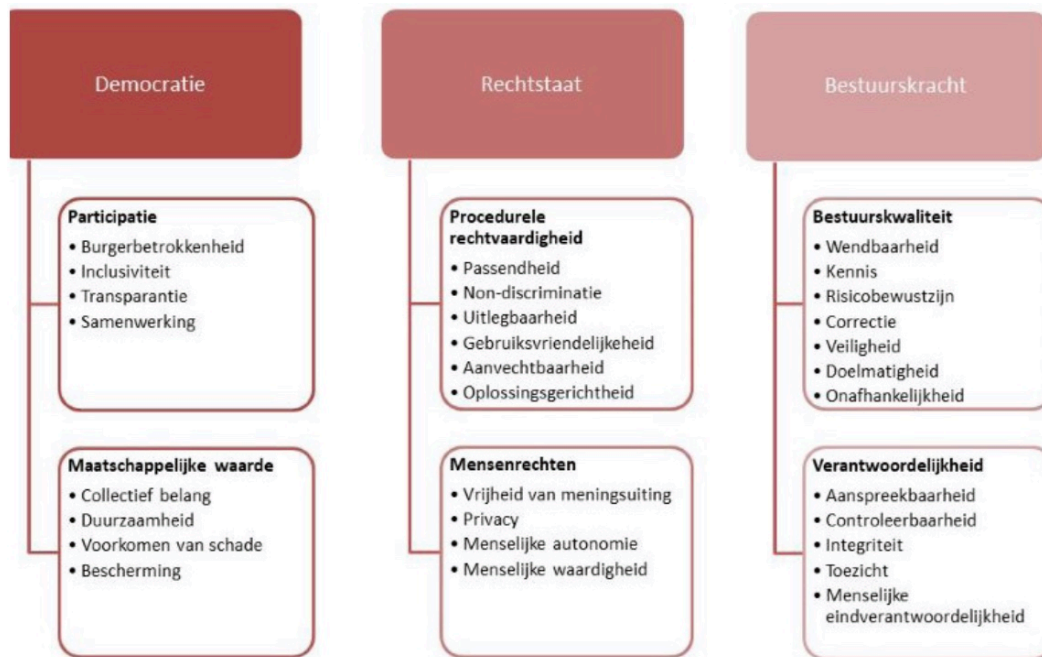
Om de kansen van AI te kunnen benutten en daarnaast goed voorbereid te zijn op de risico’s van AI-toepassingen is interdepartementale kennisuitwisseling en beleidsafstemming nodig. Hiervoor is een interdepartementaal samenwerkingsplatform opgericht. Het bestaat uit vier onderdelen: een interdepartementale beleidsgroep, een nieuwsbrief, kennisbijeenkomsten en deze themapagina. Deze themapagina geeft een overzicht van recente beleidsstukken evenals (wetenschappelijke) rapporten en publicaties, die op dit dossier zijn verschenen.

*Ministerie van BZK. Kennisbank AI en publieke waarden.*

### 8.2 Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO)

De Universiteit Utrecht ontwikkelde in opdracht van het Ministerie van BZK een Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur. Kern van de code is een overzicht van publieke waarden die in de context van overheidsautomatisering van bijzonder belang worden geacht.





Figuur 2 Overzicht van publieke waarden uit de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur

### 8.3 Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA)

Het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA) helpt de vele manieren concreet te maken waarop de inzet algoritmen gevolgen kan hebben voor mensenrechten.

Het IAMA bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt het algoritme in zijn context bekeken: wat wordt er met het algoritme beoogd? Wat voor data worden ervoor gebruikt? Om wat voor soort algoritme gaat het, en hoe wordt het gemodelleerd, geïmplementeerd en gebruikt? En hoe zit het met toezicht en verantwoording? In het tweede deel komen vervolgens de mensenrechten aan bod. Per mensenrecht dat in het geding is (een bijlage geeft daarvan een uitgebreide opsomming) wordt de impact stap voor stap afgepeeld: is er sprake van specifieke wetgeving of richtsnoeren? Hoe zwaar moeten de (op grond van de volgende stappen) vereiste waarborgen zijn? Hoe effectief is het algoritme in het oplossen van het probleem waarvoor het bedoeld is? En voldoet de inzet aan de vereisten van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit?

De Tweede Kamer heeft onlangs een motie aangenomen<sup>29</sup> om het uitvoeren van de IAMA (en het waar mogelijk openbaar maken van de uitkomsten daarvan) verplicht te maken voorafgaand aan het gebruik van algoritmen die worden ingezet om evaluaties van of beslissingen over mensen te maken.<sup>30</sup>

Dit impact assessment voor mensenrechten bij de inzet van algoritmen ('IAMA') is een instrument voor discussie en besluitvorming voor overheidsorganen. Het instrument maakt een interdisciplinaire dialoog mogelijk door degenen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en/of inzet van een algoritmisch systeem. [...] Het IAMA bevat een groot aantal vragen waarover

<sup>29</sup> Kamerstukken II, 2021-2022, 26643, nr. 835.

<sup>30</sup> Hoewel de IAMA primair voor de overheid is ontwikkeld, lijkt de motie zich ook uit te strekken tot de inzet van algoritmen in de private sector.



discussie plaats moet vinden en waarop een antwoord moet worden geformuleerd in alle gevallen waarin een overheidsorgaan overweegt een algoritme te (laten) ontwikkelen, in te kopen, aan te passen en/of in te gaan zetten. Ook wanneer een algoritme al wordt ingezet kan het IAMA dienen als instrument voor reflectie. De discussie over de verschillende vragen moet plaatsvinden in een breed samengesteld team waarin mensen met verschillende specialisaties en achtergronden zitting hebben.

*Ministerie van BZK. Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen. Blz. 2.*

## 8.4 Data Debat Denkkader (ROB)

Met zijn Data Debat Denkkader focust de Raad voor het Openbaar Bestuur op het thema "sturen met data". De raad onderscheidt drie fasen in de datacyclus, die elk hun eigen uitdaging kennen: data-verzameling met als uitdaging de transparantie-paradox, data-analyse met als uitdaging de *black box society*, en data-toepassing met als uitdaging ontsporing in het proces van sturen met data. Het kader onderscheidt per fase diverse aspecten, met bij elk aspect enkele vragen die beantwoord zouden moeten worden bij publieke verantwoording. Bij wijze van voorbeeld zijn in Figuur 3 de aspecten van, en vragen over, data-analyse weergegeven.

Aspecten van data-sturing die publieke verantwoording zou moeten belichten	Vragen die antwoord verdienen
Doelgerichtheid	1 Vanuit welk doel en beweegredenen worden data verzameld?
	2 Welk probleem moet data-sturing oplossen of welk belang dient het?
	3 Wanneer is het probleem opgelost of het beoogde belang gerealiseerd?
	4 Wie moeten bij het ontwerpproces van data-sturing betrokken zijn uitgaande van de doelstelling?
Rechtmatigheid	5 Worden data rechtmatig verkregen en/of gedeeld? Is er wettelijke bevoegdheid daarvoor?
Veiligheid	6 Worden data en daarmee persoonsgegevens goed beschermd en veilig beheerd? Zijn de benodigde beheersystemen op orde?

*Figuur 3 Data Debat Denkkader: aspecten van, en vragen over, data-analyse*

## 8.5 Kompas data-ethiek (UWV)

In paragraaf 4.3.1 noemden we als uitdaging voor uitvoeringsorganisaties het vinden van de voor hen specifiek relevante waarden, en het concretiseren daarvan. UWV is een voorbeeld van een organisatie die dat expliciet gedaan heeft, in de vorm van het UWV Kompas Data Ethiek.<sup>31</sup> Het kompas onderscheidt vier kernwaarden, die elk nader geconcretiseerd worden:

- Respect: wij hebben oog voor het individu; wij werken rechtvaardig en inclusief; wij gebruiken datatoepassingen altijd onder supervisie van mensen.
- Openheid: wij zijn transparant; wij geven uitleg; wij zijn controleerbaar.
- Eigen verantwoordelijkheid: wij zijn verantwoordelijk; wij zijn aanspreekbaar; wij zijn alert.
- Professionaliteit: wij zijn kundig; wij voeren dialoog; wij borgen ons Kompas Data Ethiek voor het gebruik van datatoepassingen in onze hele organisatie.

Wij vinden het namelijk belangrijk ethisch en integer met datatoepassingen om te gaan. Onze visie en ambitie en hoe wij dit willen doen, hebben wij samengevat in dit Kompas Data Ethiek. Op basis van een zorgvuldige beoordeling van de risico's en een evenwichtige afweging van maatschappelijke

<sup>31</sup> Zie <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/hoe-werken-we/detail/kompas-data-ethiek>. Zie ook paragraaf 12.1.4.



kosten en baten hebben wij uitgewerkt hoe wij als UWV ethisch en integer met datatoepassingen omgaan. Dit kompas en de principes erin vormen een leidraad voor de omgang met datatoepassingen voor al onze medewerkers, binnen al hun werkzaamheden. Hierbij staat steeds de (sociale) context en de invloed die het gebruik van datatoepassingen heeft op individuen, groepen, organisaties en de maatschappij centraal. Data en algoritmes zijn dan ook nooit een doel op zich, maar vormen altijd een middel dat op verantwoorde wijze zijn meerwaarde moet leveren.

*UWV Kompas Data Ethiek. Blz. 1.*



## 9 Ethische dialoog

Een oprechte dialoog vormt de essentie van de ethiek. Om een goede ethische dialoog te krijgen is echter wel enige sturing nodig. In dit hoofdstuk lopen we kort vier aanpakken langs die daarvoor zijn ontworpen: het Rijksbrede programma Dialoog en Ethiek, het moreel beraad, de ethische data-assistent (DEDA) en de aanpak begeleidingsethiek.

We gaan van casusoverleggen een vast onderdeel maken van het werk van beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen. Zo bespreken zij samen met uitvoerders dilemma's uit de praktijk en op basis van die gesprekken desgewenst het beleid aanpassen. Dit gesprek maakt het mogelijk om explicieter overwegingen van algemeen belang te spiegelen aan een concrete casus, ook al zal het niet altijd kunnen of verstandig zijn om op basis van één casus het algemeen beleid aan te passen. Deze casussen zullen periodiek worden besproken in de opdrachtgever-opdrachtnemer overleggen.

*Kabinetsreactie op Ongekend onrecht (2021). Blz. 6.*

[Er is] een lacune ontstaan in de ontwikkeling van visie en beleid door de landelijke overheid. Zij houdt zich afzijdig en heeft haar handen van de uitvoering afgetrokken. Kortom: er is steeds minder sprake van een gemeenschappelijk referentiekader van nastrevenswaardige waarden en normen." Professionals in de uitvoering moeten daarom theoretisch en praktisch worden ondersteund, vindt [Lizet van] Donkersgoed. "Als het management aandacht heeft voor ethische kwesties, krijgt dit meestal vorm via kwaliteitssystemen als klachtenreglementen en gedragsregels, gericht op het eindresultaat. Maar bij ethiek gaat het meer om de weg daarnaartoe. Gemeenten bieden vaak weinig ruimte voor intervisie, supervisie en intercollegiale toetsing." Zij adviseert een periodieke, gestructureerde praktijkdialoog. "Nadrukkelijk niet om pasklare antwoorden te bieden op ethische dilemma's, maar om professionals samen een reflectieve grondhouding te laten ontwikkelen. Laat ze in een open dialoog de beste afweging maken voor de klant, de gemeente en alle andere belanghebbenden. [...]

Annet Gubler: "Ook al zijn wij doeners, ook al moeten we vaak ad hoc beslissen, het is essentieel dat we onze keuzes analyseren en onderbouwen, verantwoording afleggen. Dat betekent: ruimte en tijd maken om de besluitvorming toe te lichten in rapportages en dilemma's expliciet te bespreken met collega's. Dat is niet alleen van belang voor de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook voor ons eigen welbevinden. Het kan je handelingsmogelijkheden uitbreiden en je kunt je gesterkt voelen in je keuze omdat je ook de overwegingen van je collega's kent. In ons werkveld zijn de beslissingen soms zo verstrekkend, dat het ondenkbaar is dat je die in je eentje neemt."

*Van Kesteren (2019). Duivelse dilemma's in het sociaal domein. Blz. 23.*

### 9.1 Programma Dialoog en Ethiek

Onder het aan Gadamer ontleende motto "De ander zou wel eens gelijk kunnen hebben" streeft het Rijksbrede programma Dialoog en Ethiek naar een toename van het besef van rijksambtenaren voor ethische vraagstukken en de relevantie daarvan voor hun functioneren en vakmanschap. Het wil dit de komende jaren vooral bereiken door op verzoek voor groepen ambtenaren dialogen te organiseren over praktische kwesties en ethische vragen die spelen op de werkvloer. In zijn eind



2021 verschenen boek "Macht en Moed" zet programmadirecteur Erik Pool uitgebreid uiteen waarom ethiek en dialoog voor ambtenaren zo belangrijk zijn.

## 9.2 Moreel beraad

Geconfronteerd met ethische vragen over de inzet van nieuwe digitale technologie ontwikkelde het Overlegorgaan voor de Fysieke Leefomgeving (OFL) een op deze thematiek toegesneden versie van het al langer bestaande moreel beraad. Het OFL definieert dat als een verdiepend gesprek met een groep belanghebbenden over een ethisch dilemma dat gestructureerd verloopt, en plaatsvindt in een veilige setting, waarin deelnemers vrijuit kunnen spreken. De aanpak van het OFL bestaat uit de volgende acht stappen:

1. Introductie en kennismaken
2. Toelichting op ethiek als kader
3. Introductie morele vraag
4. Redenen voor en tegen
5. Waarden onderzoeken
6. Spanningen benoemen  
*Tussenstap: Issues noteren*
7. Moreel oordeel uitspreken
8. Afsluiting en terugblik

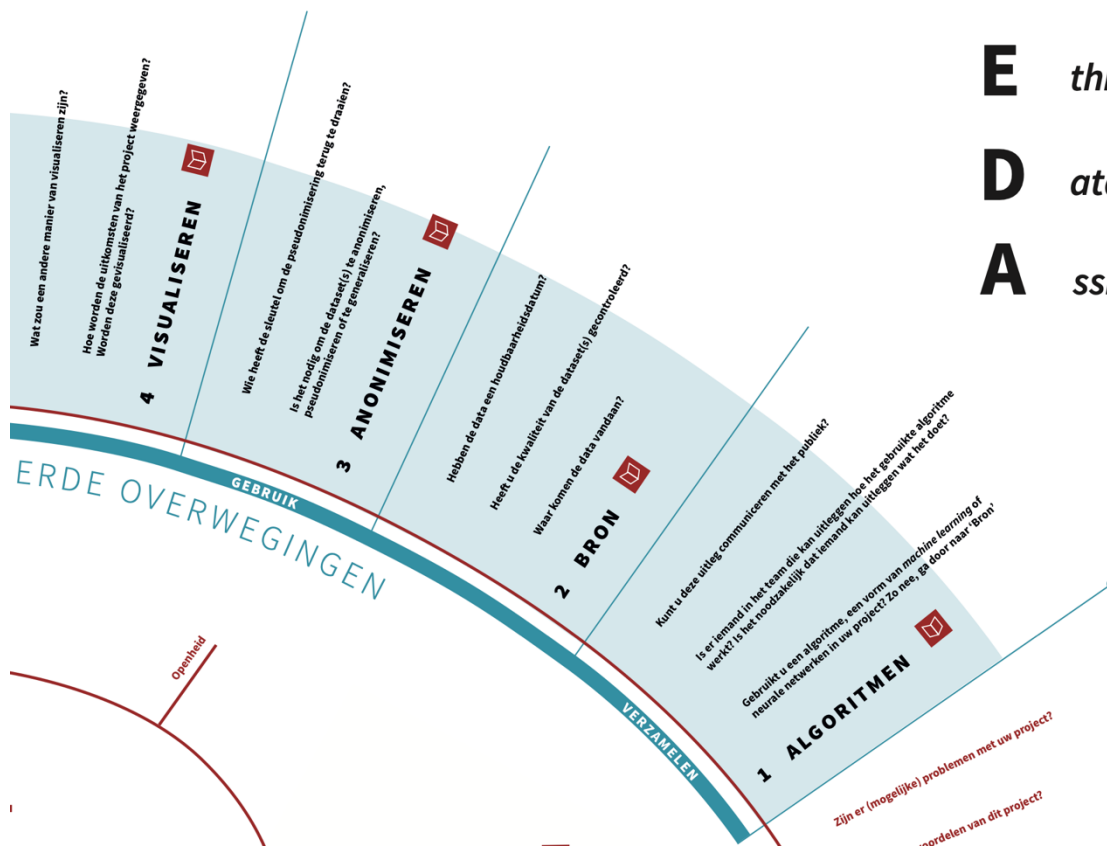
De handleiding die het OFL heeft opgesteld bevat ook een canvas dat het mogelijk maakt om de inzichten uit de verschillende stappen op overzichtelijke wijze bij elkaar te brengen.

## 9.3 DEDA

De Ethische Data-Assistent (DEDA) is een door de Utrecht Data School in samenwerking met de gemeente Utrecht ontwikkelde toolkit die data-analisten, projectmanagers en beleidsmakers helpt om samen ethische problemen in dataprojecten, datamanagement en databeleid te herkennen. Belangrijkste instrument daarbij is een grote poster met vragen, die deelnemers aan een DEDA-sessie tussen zich in kunnen leggen. DEDA maakt een onderscheid tussen datagerelateerde overwegingen en algemene overwegingen. Datagerelateerde overwegingen betreffen het verzamelen (algoritmen, bron), het gebruik (anonimiseren, visualiseren) en de opslag (toegang, open toegang en hergebruik). Algemene overwegingen gaan over verantwoordelijkheid, communicatie, transparantie, privacy en vooringenomenheid. Figuur 4 toont een fragment van de DEDA-poster.



# D e E thische D ata A ssistent



Figuur 4 Een fragment van de DEDA-poster

## 9.4 Aanpak begeleidingsethiek

In tegenstelling tot de hiervoor besproken dialoogbenaderingen is de Aanpak begeleidingsethiek niet specifiek gericht op de overheid. We bespreken hem hier toch omdat de overheid (samen met de zorgsector) tot de belangrijkste gebruikers behoort.

De Aanpak begeleidingsethiek is in opdracht van ECP ontwikkeld door prof. Peter-Paul Verbeek (TU Twente). De aanpak gaat expliciet uit van techniekethiek als een begeleider van technologie in de samenleving en niet als een beoordelaar. Het gaat om de hoe-vraag in plaats van de of-vraag. De aanpak bestaat uit drie stappen. In de eerste stap wordt de technologie in kwestie beschreven in de context waarin zij functioneert. De tweede stap bestaat uit het verder uitwerken van de casus door het beschrijven van de actoren die betrokken zijn, het benoemen van de waarden die er spelen en het in kaart brengen van de effecten van het gebruik van de technologie. In de derde en laatste stap wordt van daaruit geprobeerd om te komen tot concrete handelingsopties, op het gebied van de technologie zelf, de omgeving waarin zij functioneert en het gebruik dat ervan wordt gemaakt.

In Figuur 5 is dit proces gevisualiseerd.







Figuur 5 De aanpak Begeleidingsethiek

## 10 Relatie met de burger

### 10.1 Duidelijk, toegankelijk en oplossingsgericht

De Nationale ombudsman presenteerde in “Een burger is geen dataset” (2021) onderstaande elementen van een ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid.

- Wees duidelijk
  - door het gebruik van data en algoritmen en het doel daarvan in kaart te brengen
  - door (vooraf) te bepalen wie wanneer en hoe wordt betrokken
  - door actief, begrijpelijk en toegankelijk te informeren over het gebruik van data en algoritmen
  - door juridische en ethische kaders te hanteren en verantwoordelijkheden vast te leggen
- Wees toegankelijk
  - door te weten welke burger zich achter de data bevindt en voor hem/haar bereikbaar te zijn
  - door de burger zoveel mogelijk te betrekken
  - door open te staan voor vragen en klachten over data en algoritmen
  - door als één overheid op te treden
- Wees oplossingsgericht
  - door vooraf te bepalen waar data en algoritmen wel en niet voor worden ingezet
  - door een ‘stopknop’ in te bouwen
  - door altijd de mogelijkheid voor maatwerk en persoonlijk contact te bieden
  - door continu in gesprek te blijven en te leren van fouten

*Nationale ombudsman (2021). Een burger is geen dataset. Blz. 3.*

### 10.2 Keuze-architectuur

Met zijn rapport “Weten is nog geen doen” vroeg de WRR in 2017 aandacht voor het feit dat burgers, in wisselende mate, beschikken over minder “doenvermogen” dan beleidsmakers en politici, bewust of onbewust, veronderstellen.<sup>32</sup> En deed hij ook een aantal aanbevelingen voor hoe de overheid hier op een goede manier mee om kan gaan.

Effectief beleid houdt rekening met de verschillen in mentale vermogens van burgers. In het rationalistische perspectief is informatieverstrekking een belangrijk instrument, maar in het realistische perspectief komt een breder palet aan sturingsmiddelen in beeld. De overheid kan inspelen op de beperkte niet-cognitieve vermogens van burgers door de keuze-architectuur aan te passen. Dat kan met behulp van simpele labels, aanvinken van standaard-opties (defaults), opt-outstelsels, ‘ongewenste’ keuzes beperkt mogelijk maken, of geschaalde vrijheden. Een belangrijk onderdeel van een realistische benadering is het terugdringen van verleidingen, zodat mensen niet voortdurend een beroep hoeven te doen op hun zelfcontrole.

De WRR beveelt aan:

- om een keuze-architectuur te hanteren die uitgaat van een realistisch beeld van de burger;

---

<sup>32</sup> Vgl. paragraaf 4.2.3.



- de keuzedruk te reduceren;
- verleidingen die een groot beroep doen op de zelfcontrole van burgers te verminderen;
- zeer terughoudend te zijn met het bieden van grote keuzevrijheden op het terrein van essentiële financiële voorzieningen, zoals ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en pensioenvoorzieningen.

Een rationalistisch perspectief kan hele onaangename gevolgen hebben als dat wordt gecombineerd met geautomatiseerde beleidsuitvoering. De overheid legt bijvoorbeeld automatische boetes op als een burger niet betaalt. Wie even niet oplet, of verzuimt op tijd te betalen, ziet zijn boetes in korte tijd oplopen tot een enorm bedrag. Vanuit een realistisch perspectief op mentale vermogens dient de overheid bij handhaving van beleid eerst te verifiëren in hoeverre er sprake is van niet willen of van niet kunnen betalen. Vervolgens dient zij te differentiëren, en haar reactie af laten hangen van de aard van de situatie. De overheid dient daarbij proportioneel op te treden. Forse overtredingen verdienen forse sancties, maar kleine fouten moeten ook kleine gevolgen hebben. Vanuit een realistisch perspectief moet er ook ruimte zijn voor burgers om op hun schreden terug te keren en eerdere 'fouten' te herstellen. Dat geldt zeker als de burgers de gevolgen van een keuze niet konden overzien.

- De WRR beveelt aan bij de uitvoering van beleid vroegtijdig en persoonlijk contact met burgers te zoeken wanneer er sprake is van onregelmatigheden om zo beter onderscheid te maken tussen burgers die niet willen en die niet kunnen, en bij te kunnen sturen op een moment dat mensen nog genoeg mentale ruimte hebben om helder na te denken en in actie te komen.
- Een kenniscentrum kan helpen om een realistisch perspectief op de uitvoering van beleid verder in de praktijk te brengen, door middel van toetsen en ontwikkelen van best practices, pilots en veldexperimenten.

*Wetenschappelijk raad voor het regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen. Blz. 14-15.*

### 10.3 Persoonlijk contact

*Toegankelijke dienstverlening: contact met iemand van vlees en bloed.* Het contact met de overheid is de afgelopen jaren in toenemende mate gedigitaliseerd. Juist door die digitale processen gaat veel goed in de uitvoering. Maar als mensen daarin vastlopen of in de knel komen, moet er een medewerker zijn met kennis van zaken die hen te woord staat en verder helpt. Voor laagdrempelige ondersteuning aan mensen is het van belang dat organisaties goed bereikbaar zijn. Mensen kunnen altijd bellen en worden dan met tijd en aandacht verder geholpen. In de praktijk betekent dit dat we loketten hebben waar mensen langs kunnen komen met vragen en waar medewerkers hen te woord kunnen staan. Dat betekent ook dat we onze medewerkers de tijd geven om mensen passende aandacht en ondersteuning te bieden.

*Kabinetsreactie op Ongekend onrecht (2021). Blz. 8.*

### 10.4 Niet van het kastje naar de muur

*Passende dienstverlening: er is geen verkeerde deur.* Voor mensen is het niet altijd makkelijk te doorgronden bij welke overheidsorganisatie een vraag kan beantwoord worden. We laten ons inspireren door het principe "er is geen verkeerde deur". Als mensen aankloppen bij een loket van een uitvoeringsorganisatie of gemeente waar ze niet geholpen kunnen worden, mag dat er niet toe



leiden dat ze aan hun lot worden overgelaten. ... Idealiter volgt de verwijzende organisatie de persoon in kwestie totdat de juiste organisatie deze persoon verder helpt.

*Kabinetsreactie op Ongekend onrecht (2021). Blz. 8-9.*

## 10.5 Regie op Gegevens

Het programma Regie op Gegevens stelt zich ten doel om “het vrije verkeer van persoonsgegevens goed te regelen” door de burger daarbij een centrale rol te geven.<sup>33</sup>

Door het vrije verkeer van persoonlijke gegevens goed te regelen – op een manier die het vertrouwen van mensen in de samenleving (en de overheid) vergroot en beschermt – kun je de (dienstverlening in de) digitale samenleving verbeteren. Dat is het uitgangspunt voor het programma Regie op Gegevens. Mensen moeten (persoonlijke) data kunnen gebruiken om hun leven, werk of bedrijf te organiseren, terwijl belangrijke waarden als veiligheid en privacy geborgd zijn. Door mensen ook digitaal centraal te zetten, zorgen we voor maatwerk in dienstverlening, over de grenzen van publiek en privaat heen.

Op dit moment ontstaan er verschillende afsprakenstelsels en oplossingen om burgers en bedrijven te ondersteunen bij regie op hun gegevens. Uiteindelijk moet dit resulteren in een generiek sector-overstijgend kader dat veilige, betrouwbare en gebruiksvriendelijke digitale uitwisseling van gegevens tussen overheden, private en maatschappelijke organisaties mogelijk maakt.

*Webpagina programma Regie op Gegevens.<sup>34</sup>*

## 10.6 Meldpunt fouten in overheidsregistraties

Als mensen niet weten waar ze moeten zijn om een onjuist gegeven in een overheidsregistratie te laten herstellen, kunnen ze sinds 1 januari 2021 terecht bij het meldpunt fouten in overheidsregistraties (MFO). Dit meldpunt brengt mensen en overheidsorganisaties met elkaar in contact om samen naar een oplossing te zoeken. De ervaringen van dit meldpunt gebruiken we om andere overheidsdiensten te leren om signalen van mensen beter op te pakken en op te volgen.

*Kabinetsreactie op Ongekend onrecht (2021). Blz. 9.*

---

<sup>33</sup> Zie echter paragraaf 4.2.3.

<sup>34</sup> <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/regie-op-gegevens/>.



# 11 Relaties binnen de overheid

## 11.1 Algemene beginselen van behoorlijke ICT

Widlak en Peeters (2018) doen op grond van hun analyse van de problemen van de iOverheid een voorstel voor een aantal "algemene beginselen van behoorlijke ICT".

Uit onze analyse blijkt dat de inrichting van informatiearchitectuur grote gevolgen kan hebben voor de toegang van burgers tot rechten en dienstverlening. Ook hebben we laten zien dat informatiearchitectuur nu vaak de gedaante van een digitale kooi aanneemt, waarin geen enkele actor geëquipeerd is om de onbedoelde gevolgen van een informatiearchitectuur tegen te gaan. Om die reden stellen wij een aantal algemene beginselen van behoorlijke ICT voor, die een leidraad vormen voor het ontwerpen van informatiearchitectuur die meer responsief is voor de sociale werkelijkheid van burgers. Deze ontwerpprincipes zorgen ervoor dat het inrichten van een informatiearchitectuur geen oefening wordt in het blind varen op de verhoging van efficiëntie terwijl andere waarden verloren gaan. Ontwerpprincipes kunnen een toetsingskader zijn dat zichtbaar maakt of en waar publieke waarden worden overvleugeld.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 105.*

### Algemene beginselen van behoorlijke ICT

*Categorie 1: Beginsel van consistentie*

1. Geen aansluiting zonder semantische harmonisatie

*Categorie 2: Beginselen van informatie*

2. Wie het register beheert, informeert
3. Wie beslist, motiveert
4. Wie informatie registreert of afneemt, verplicht zich tot levering ervan aan burgers

*Categorie 3: Beginselen van maatwerk*

5. Als gegevens worden gestandaardiseerd, moet maatwerk mogelijk gemaakt worden
6. Wie digitaal besluiten neemt, organiseert ook ruimte voor afwijkende besluiten
7. Wie ICT gebruikt om tot beslissingen te komen, moet voorzien in een menselijk oog voor complexe gevallen

*Categorie 4: Beginselen van correctie*

8. Geen automatische beslissing, zonder automatische correctiemogelijkheid
9. Geen automatische doorwerking, zonder doorwerking bij correctie
10. Als correctie van fouten tot nadeel voor de burger leidt, dan dient toetsing op redelijkheid plaats te vinden

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Hoofdstuk 8.*

## 11.2 Contact tussen beleid en uitvoering

Voor de gehele Rijksoverheid zorgen we dat beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen op de ministeries veel vaker met hun uitvoeringsorganisaties en met de mensen voor wie zij werken in contact komen. Op meerdere plekken binnen de overheid zijn hier al goede initiatieven voor



ontwikkeld, zoals de DUO Jongerenadviesraad die de Dienst Uitvoering Onderwijs adviseert over voorlichting en communicatie. Ook verbetert DUO via online enquêtes, de klachtenregeling en eigen onderzoek structureel haar dienstverlening. Een ander voorbeeld is 'Garage de Bedoeling' van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) waarin betrokken medewerkers aan de slag gaan met een vraagstuk waarbij een onbedoeld effect lijkt te zijn ontstaan bij een wet of regeling. Deze of vergelijkbare initiatieven verbreedt het kabinet naar andere uitvoerders en de ministeries.

*Kabinetsreactie op Ongekend onrecht (2021). Blz. 5-6.*

### 11.3 Invoeringstoets

Het kabinet wil nieuwe wet- en regelgeving voortaan een jaar na start van de uitvoering toetsen. We doen dat nu al voorafgaand aan invoering als beleid wordt opgesteld (de "uitvoeringstoets") en voegen daar nu een expliciete toets een jaar na start van de uitvoering aan toe (de "invoeringstoets"). Hoofdvragen van die toets worden: werkt dit inderdaad zoals we bedoeld hadden? Kloppen de aannames uit de uitvoeringstoets nog steeds? Wat is de kwaliteit van de uitvoering? En zijn er misschien knelpunten of nieuwe inzichten waar we aan de voorkant niet aan gedacht hadden? Hoe pakt het uit voor de mensen waarvoor de wet bedoeld is? Ook zal in beleidsevaluaties de uitvoerbaarheid van het beleid een prominentere rol gaan spelen.

*Kabinetsreactie op Ongekend onrecht (2021). Blz. 6.*

### 11.4 Beter samenwerken

*Verbeteren samenwerking tussen uitvoerders bij ingewikkelde situaties.* Ten slotte zijn er mensen die met meerdere overheidsorganisaties te maken hebben en/of waarvan de casus complex is. Onze medewerkers in de uitvoering moeten alert zijn op signalen als dit het geval is en extra hulp nodig is. Zodra zij dit signaleren zorgen we dat iemand passend wordt geholpen in de maatwerkplaats van de relevante uitvoeringsorganisatie of indien noodzakelijk met meerdere uitvoeringsorganisaties. Deze mensen worden vanaf de signalering actief ondersteund en begeleid en voor de situatie wordt actief een oplossing gezocht.

Soms lopen de uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke uitvoerders vast bij het kunnen realiseren van passende ondersteuning voor mensen. Het betreft dan veelal een unieke samenloop van factoren. Om ook in deze multiprobleemsituaties tot oplossingen te kunnen komen, sluiten we alle uitvoeringsorganisaties aan bij het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek. Dit loket stellen we ook open voor alle gemeenten. Via dit loket, dat fungeert als landelijk hulploket, kunnen instrumenten als de Overbruggingsprocedure of het Landelijk Escalatie Team (LET) worden ingezet. We zullen in verbinding met gemeenten, landelijke uitvoeringsorganisaties en het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek een ingang bij de ministeries creëren voor vragen vanuit het sociaal domein. Daarnaast wordt het experimentele Landelijk Maatwerkregister nu breed opengesteld voor alle gemeenten en landelijke uitvoerders, zodat maatwerkprofessionals snel contact krijgen met de partijen die nodig zijn voor een oplossing in geval van multiproblematiek. Uit de kleinschalige proef in het afgelopen jaar blijkt dat bij een brede openstelling fors extra capaciteit nodig is.

*Kabinetsreactie op Ongekend onrecht (2021). Blz. 5-10.*



## 11.5 Oplossingsteams

Om waardeverlies door ICT-gebruik tegen te gaan maken sommige uitvoeringsorganisaties momenteel gebruik van 'oplossingsteams'. Hierin werken ervaren uitvoeringsmedewerkers met het doel groepen van burgers die niet in het systeem passen toch te kunnen verwerken. Zij maken daarbij gebruik van enquêtes over klanttevredenheid, het analyseren van klachten en datamining om burgers te vinden die blijven rondcirkelen in het systeem. Dergelijke teams zijn vaak operationele noodzaak vanwege de inflexibiliteit van systemen en om de faalkosten te beperken. Hoewel deze teams een nuttige toevoeging zijn, lossen ze slechts een deel van de gesignaleerde problemen op. Ze kunnen complexe klachten behandelen, betalingsregelingen treffen en informatie verstrekken, maar zijn evengoed door de informatie-infrastructuur begrensd in hun vermogen maatwerk te bieden en de gevolgen van registratiefouten te herstellen. Bovendien zijn ze een correctiemiddel: eerst moet de burger diep in de problemen raken, voordat een oplossingsteam zich over een zaak buigt.

*Widlak & Peeters (2018). De digitale kooi. Blz. 103-104.*



## 12 Organisatie-intern

In dit hoofdstuk bespreken we enkele mogelijke aanpakken om als uitvoeringsorganisatie concreet met data-ethiek aan de slag te gaan. Daarbij hebben we een grove ordening aangebracht van minder naar meer technisch.<sup>35</sup> Om die reden beginnen we ook met de vier case studies, gebaseerd op interviews met medewerkers van de betreffende uitvoeringsorganisaties.

### 12.1 Case studies

#### 12.1.1 Case study: data-ethiek bij RDW

Bij RDW is data-ethiek al jaren een aandachtspunt, ook voordat er formele kaders voor kwamen. De aandacht voor data-ethiek is sterk verweven met die voor de bescherming van persoonsgegevens. Dit heeft ermee te maken dat RDW het “100% privacyproof” zijn – naast betrouwbaarheid en rechtszekerheid – beschouwt als strategische voorwaarde voor een positief klantbeeld, en daarmee voor haar “license to operate”. Dit heeft niet alleen vertaald in een positieve “tone at the top”, maar bijvoorbeeld ook in het feit dat er een serieus privacyteam in het leven is geroepen, met naast een Functionaris Gegevensbescherming en een centrale privacy officer ook één of twee privacy officers per divisie.

Een belangrijke rol is weggelegd voor het DPIA-proces<sup>36</sup>, dat zo is ingericht dat daarin de juiste mensen de juist gesprekken voeren over gegevensverwerking. Een DPIA wordt uitgevoerd door een multidisciplinair team met daarin niet alleen gegevenseigenaar, privacy officer en security officer, maar vaak ook een IT’er, architect, beleidsmaker, jurist en auditor. Om ervoor te zorgen dat in een DPIA de juiste vragen gesteld worden, heeft RDW een eigen slag gemaakt over het Model DPIA Rijksdienst. Daarbij is ook een risicomatrix toegevoegd.

Het zit in de cultuur van RDW om niet alleen te kijken naar de regels, maar ook naar wat het goede is om te doen. Zo is bijvoorbeeld onderzocht hoe het eigenlijk komt dat mensen APK-boetes stapelen, wordt er bij een tweede boete al contact opgenomen met de burger in kwestie, en is er een ketenoverleg om schrijnende gevallen te bespreken. RDW biedt alternatieve wegen in situaties waarin de standaardprocessen niet werken, en komt minder zelfredzame burgers tegemoet.

Bij gegevensbescherming is een goede balans gevonden tussen wat wettelijk en ethisch nodig is en wat de organisatie aankan. Het streven is om bij het omgaan met algoritmes ook zo’n balans te bereiken. De verwachting is dat dat moet lukken, aangezien het bij de algoritmes van RDW vooral gaat om de automatisering van eenvoudige beslisbomen, die veelal ook nog eens rechtstreeks gebaseerd zijn op wet- en regelgeving. Gelet op de tevredenheid over het DPIA-proces zou het de voorkeur hebben om de IAMA<sup>37</sup> daarin in te bouwen. Aan een algoritmeregister wordt gewerkt.

Hoewel RDW de nadruk legt op een redelijk praktische invulling, is er ook sprake van uitgebreide organisatorische inbedding en borging van gegevensbescherming, en daarmee data-ethiek. Het onderwerp wordt risicogebaseerd benaderd. Voor zowel de uitvoering van DPIA’s als inkoop is governance gedefinieerd, gebaseerd op het “three lines of defence”-model. Een ethische commissie heeft voor RDW geen toegevoegde waarde, aangezien er in het DPIA-proces al voldoende

---

<sup>35</sup> Zoals in het hele rapport blijven hoofdzakelijk technisch georiënteerde aanpakken buiten beschouwing.

<sup>36</sup> DPIA = Data Protection Impact Assessment (gegevensbeschermingseffectbeoordeling).

<sup>37</sup> Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes.





multidisciplinair wordt meegedacht. RDW gebruikt een tool waarin risico's en maatregelen op het gebied van onder andere privacy en informatiebeveiliging worden vastgelegd, toegewezen, gemonitord, gerapelleerd enz. Elke divisie rapporteert per kwartaal over de voortgang en stand van zaken. Er is ook een proces ingericht voor het tijdig (bij relevante wijzigingen, of andere in ieder geval eens in de drie jaar) herijken van DPIA's. Jaarlijks vindt er een externe audit plaats op opzet, bestaan en werking van het privacyprogramma. De belangrijke registers van de RDW hebben het keurmerk Privacyproof; momenteel wordt gekeken of hieraan op termijn ISO 27701-certificering kan worden toegevoegd. Ook "soft controls" (hoe beïnvloed je gedrag?) staan beschreven in privacybeleid. De privacy officers overleggen maandelijks met de privacycontactpersonen over wat er speelt in hun afdeling. Interessant is dat het daarbij niet alleen over privacy gaat, maar over alle belangrijke ontwikkelingen binnen de betreffende afdeling.

### **12.1.2 Case study: data-ethiek bij RVO**

Bij RVO zijn de bescherming van persoonsgegevens en data-ethiek twee aparte sporen. Waartussen wel duidelijke verbanden bestaan. Zo is er iemand uit de privacy-organisatie vertegenwoordigd in de werkgroep data-ethiek.

De expliciete aandacht voor data-ethiek bij RVO is van relatief recente datum. Daarbij wordt in eerste instantie zwaar ingezet op training en bewustwording. Werknemers worden geacht deel te nemen aan een algemene bewustwordingsworkshop over data en ethiek. In aanvulling daarop worden er workshops op maat ontwikkeld waarin er aandacht is voor de specifieke zaken waar een team op een bepaald gebied tegenaan loopt, en hoe ze daarmee zouden kunnen omgaan.

Naast de initiële focus op bewustwording zijn er wel ook ontwikkelingen op strategisch gebied. Zo werkt de directie momenteel aan het formuleren van de leidende waarden van RVO. Als het gaat om datagedreven werken, zijn drie pijlers benoemd: analytics, governance en ethiek. Een actueel vraagstuk op het gebied van governance betreft de ethische commissie die RVO van plan is in het leven te gaan roepen. Welke vraagstukken moeten bijvoorbeeld straks aan de commissie voorgelegd worden, wat voor beoordelingskader gaat de commissie hanteren, en wat gebeurt er met de oordelen van de commissie? Een ander punt van discussie is of de commissie moet bestaan uit eigen medewerkers, of (ook) uit mensen van buiten RVO.

### **12.1.3 Case study: data-ethiek bij SVB**

De basis voor data-ethiek bij SVB is dat data-ethisch besef bij veel medewerkers intrinsiek aanwezig is. De cultuur is er echt op gericht om de burger goed te helpen. Wat overigens niet wegneemt dat er bij het invulling geven aan data-ethiek zoveel mogelijk vooral samenwerking wordt gezocht met die medewerkers die het meeste voor het onderwerp openstaan.

SVB werkt niet met een formeel ethisch kader. Ethische dialoog is vooral een bottom-up proces. Een centrale rol daarin speelt al geruime tijd de methodiek "Garage de Bedoeling".<sup>38</sup> Medewerkers kunnen voor deze sessies vraagstukken inbrengen. Vaak hebben garagevraagstukken een tijdje rondgezoemd in de organisatie zonder te landen. In een garagesessie wordt het vraagstuk onder leiding van een procesbegeleider geanalyseerd door experts uit relevante disciplines. Vaak is dit een combinatie van staf, uitvoering en management/besluiters. Aan het eind van de sessie worden actiepunten benoemd. Dat kan het veranderen van processen zijn, maar ook het aangaan van het

---

<sup>38</sup> Zie SVB (2019): "Onder de motorkap: analyse Garage de bedoeling".



gespreke met de Autoriteit Persoonsgegevens, of het aansturen op een verandering van wet- of regelgeving.

Daarnaast heeft SVB een eigen kennis- en expertisecentrum ethiek en integriteit. Dit Ethics Center adviseert gevraagd en ongevraagd bij ethische vragen en onderneemt op basis van adviesvragen ook awarenessactiviteiten om ethisch bewustzijn in de organisatie te versterken. Zo ook bij data-ethische vraagstukken. Vanuit het Ethics Center worden verschillende methodes aangeboden om ethische reflectie en dialoog te ondersteunen, zoals socratische gesprekken en (een doorontwikkelde versie van) de "Ethical Matrix".<sup>39</sup>

Verschillende data-ethische vraagstukken zijn het onderwerp geweest van adviesaanvragen bij het Ethics Center. Zoals: wanneer een registratiefout herstellen, en wanneer niet? Wel of niet gegevens inkopen? Achteraf controleren en handhaven, of misbruik en oneigenlijk gebruik al vooraf proberen tegen te gaan?

Dankzij garagesessies maakt SVB ook gebruik van geavanceerde technieken zoals "Multi-Party Computation", om uitdagingen het hoofd te bieden. Een belangrijk inzicht is dat niet alleen de techniek op orde moet zijn, maar dat ook aandacht nodig is voor de context waarin je het algoritme inbedt, de balans tussen mens en machine

Dat SVB vooral bottom-up werkt, wil natuurlijk niet zeggen dat er geen governance is: Er zijn beleid en richtlijnen op data-ethisch gebied, er wordt gewerkt met het "three lines of defence"-model, er is een Ethics Center ingericht, en er zijn ook scherpe controles (al blijkt gelukkig dat die eigenlijk nauwelijks nodig zijn). Een belangrijke rol in de governance is weggelegd voor de data-eigenaren, waarbij SVB onderkent dat het essentieel is dat die zich ook eigenaar *voelen* van de data. Dat laatste helpt ook om ze tot de benodigde actie te bewegen na bijvoorbeeld een garagesessie, al vindt de besluitvorming over sommige zaken uiteraard hoger in de organisatie plaats.

SVB werkt momenteel aan een governancekader voor algoritmen. Deze iteratieve bottom-up benadering maakt dat ervoor gekozen is om niet een van te voren uitgewerkte en uitgebreide "ethische roadmap" te hanteren, omdat de noodzaak daarvan niet gevoeld wordt. Centraal in de SVB-benadering blijven de concrete casussen, die zijn essentieel voor data-ethiek. Een nog niet benoemd voordeel ervan is ook dat medewerkers zien dat ethiek niet gaat over hoog over principes waarvan niet duidelijk is hoe je ze in business rules moet vertalen, maar dat ethische ondersteuning helpt om concrete oplossingen te bieden voor reële uitdagingen.

#### **12.1.4 Case study: data-ethiek bij UWV**

UWV heeft de visie "Datagedreven werken bij UWV" ontwikkeld. Data-ethiek is hiervan een onderdeel.

In juli 2021 is de eerste stap gezet met inrichting van data-ethiek door de vaststelling van het Kompas Data Ethiek:<sup>40</sup> de visie en ambitie over hoe UWV ethisch om wil gaan met datatoepassingen. Op basis van de vier kernwaarden van UWV – Respect, Openheid, Eigen Verantwoordelijkheid en Professionaliteit – zijn in UWV-brede workshops, waar verschillende ethische dilemma's zijn voorgelegd, twaalf ethische uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn opgenomen in het Kompas. Dat vormt een leidraad voor de omgang met datatoepassingen voor alle medewerkers van UWV, binnen al hun werkzaamheden.

---

<sup>39</sup> Zie [The Ethical Matrix in Digital Innovation Projects in Higher Education | Hogeschool Utrecht \(hu.nl\)](#).

<sup>40</sup> Zie paragraaf 8.5.



De vaststelling van het Kompas heeft een zorgvuldig traject van toetsing en advies doorlopen. Voordat de Raad van Bestuur het Kompas in juni 2021 vaststelde, is daarover geadviseerd door de adviescommissie/thematafel datagedreven werken, de cliëntenraad, de OR, de gegevenstafel SZW, de audit-adviescommissie en de groepsraad.

De nadruk ligt op de dialoog in de organisatie om bewustzijn van de ethische uitgangspunten te bewerkstelligen zodat deze vanaf de start van de ontwikkeling van een datatoepassing worden toegepast en in het gebruik van de datatoepassing in acht worden genomen.

Er vindt brede communicatie plaats over de aard, inhoud en gebruik van het Kompas, er is bijvoorbeeld een E-learning module ontwikkeld voor alle medewerkers. Dit wordt aangevuld met training en opleiding voor medewerkers voor wie dat relevant is.

Voor het voeren van de dialoog langs de uitgangspunten in het Kompas heeft UWV een Ethisch Impact Assessment (EIA) ontwikkeld. Het EIA beschrijft de datatoepassing in de context, identificeert de actoren, verkent de ethische dilemma's per actor en brengt per principe uit het Kompas ethische dilemma's in beeld.

Er is een expertteam data ethiek opgezet waarin alle relevante disciplines (gegevensmanagement, juridisch, ethisch, data analytics/data science) vertegenwoordigd zijn. Het expertteam ondersteunt de data-eigenaar vanaf de ontwikkeling van de datatoepassing bij onder meer het herkennen van ethische dilemma's en het uitvoeren van een ethische impact assessment, en adviseert over het al dan niet voorleggen van de toepassing aan de Commissie Data Ethiek (zie hieronder) op grond van ethische dilemma's. Met de cliëntenraad is afgesproken hen op reguliere basis te informeren.

In december 2021 is de Commissie Data Ethiek opgericht: deze toetst datatoepassingen aan het Kompas en andere, door de commissie te kiezen, bronnen. De Commissie kijkt daarbij onder meer naar het doel van de uit te voeren regeling, de eventuele hypothese die de basis vormt voor de toepassing, de inrichting van de toepassing zelf en het effect ervan op de burger. Bij de samenstelling van de commissie is een balans gezocht tussen interne en externe leden. De commissie rapporteert aan de Chief Data Officer. De Commissie gebruikt 2022 als een zogenoemd inleerjaar om te komen tot een goed passende taakopvatting en inbedding van data-ethiek in de processen van UWV.

Vanaf september 2022 worden de eerste algoritmes van UWV gepubliceerd in een algoritmeregister. Voor 2023 is de verdere inrichting van een algoritmeregister voorzien dat onder meer de stappen in de levenscyclus van een datatoepassing omvat. De ethische afwegingen rondom zo'n datatoepassing maken daar integraal onderdeel van uit.

## 12.2 Ethical by design

In de paragrafen hierna bespreken we diverse aanpakken van data-ethiek die specifiek gericht zijn op de overheid. Van de breder georiënteerde voorstellen op dit gebied lichten wij hier de aanpak uit uit het artikel "Ethical by design" van Radclyffe en Nodell (2020), aangezien deze zowel concreet, flexibel als veelomvattend is.

Uitgangspunt van de auteurs is dat goed omgaan met data-ethiek noopt tot schaken op diverse borden. Zij onderscheiden de volgende zeven kernaspecten:

1. *Cultural reflection* · Diverse gezichtspunten zijn voldoende vertegenwoordigd in het proces.



2. *Design integration* · Vanaf het begin van het ontwerpproces is daarin aandacht voor ethische overwegingen.
3. *Dialogue sophistication* · De ethische dialoog wordt op een gestructureerde en geavanceerde wijze gevoerd.
4. *Internal access* · Medewerkers hebben reële mogelijkheden om ethische kwesties intern aan te kaarten.
5. *Method awareness* · De organisatie is zich goed bewust van wat data-ethiek inhoudt (en hoe die verschilt van bijvoorbeeld compliance) en wat er bij komt kijken.
6. *Stakeholder participation* · Zowel interne als externe belanghebbenden zijn voldoende vertegenwoordigd in het proces.
7. *Substantive transparency* · De organisatie is daadwerkelijk en effectief open over hoe zij omgaat met data.

Uitvoeringsorganisaties kunnen deze lijst overnemen, of er indachtig hun cultuur en context een eigen draai aan geven.

Aan bovenstaande indeling wordt vervolgens een volwassenheidsmodel gekoppeld. Dit biedt verschillende voordelen: het maakt het gemakkelijk om te faseren in de tijd, om prioriteiten te stellen, en ook om te differentiëren naar het uiteindelijk nagestreefde implementatieniveau. Mooi is dat Radclyffe en Nodell in een tabel ook per aspect een voorbeeld geven van hoe het op elk volwassenheidsniveau concreet ingevuld zou kunnen worden. Figuur 6 toont een deel van deze tabel.

		★	★ ★
<b>Cultural Reflection</b>	No recognition of cultural distinction of Digital Ethics matters.	One size fits all approach.	Interdisciplinary viewpoint diversity within the development team.
<b>Design Integration</b>	Digital Ethics not a design or engineering team consideration.	Digital Ethics checkpoint at design completion.	Digital Ethics checkpoint at inception of initiative.
<b>Dialogue Sophistication</b>	Arbitrary adjudication of Digital Ethics Challenges without rationale.	Rules based approach.	Review process for consistency with documented rationale.

Figuur 6 Volwassenheidsniveaus uit Ethical by design



## 12.3 Handreiking digitale ethiek

De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) geeft in haar Handreiking Digitale Ethiek zeven concrete handvatten om met digitale ethiek aan de slag te gaan.

- Gebruik aansprekende voorbeelden om digitale ethiek praktisch toepasbaar te maken.
- Beantwoord de "waarom-vraag".
- Stel een ethische commissie in.
- Stel een stappenplan op voor ethische oordeelvorming.
- Stel een ethisch team in.
- Ontwikkel een methodiek voor inwonerparticipatie.
- Borg digitale ethiek organisatiebreed.

## 12.4 Algoritmes afwegen

In zijn rapport "Algoritmes afwegen" (2022) doet het Rathenau Instituut zeven aanbevelingen voor het maken van afwegingen rondom de inzet van algoritmen door de overheid:

1. Zorg ervoor dat juridische vereisten en ethische beginselen beter hanteerbaar worden.
2. Stimuleer ethische expertise in de gehele organisatie.
3. Blijf investeren in privacytoetsing.
4. Versterk de manier waarop biastoetsing plaatsvindt.
5. Investeer in een actieve informatievoorziening.
6. Versterk de waarborgen voor procedurele rechten.
7. Voorkom verkokering bij de ontwikkeling en beoordeling van algoritmische toepassingen.

## 12.5 Toolbox ethisch verantwoorde innovatie

De Toolbox Ethisch Verantwoorde Innovatie helpt ontwikkelaars en bestuurders op weg in wat er nodig is voor ethisch verantwoorde innovatie; dus met respect voor belangrijke publieke waarden en grondrechten. Aan de hand van zeven heldere kernprincipes geeft de toolbox per principe een aantal concrete adviezen, elk voorzien van verwijzingen naar 'tools' (hulpmiddelen, handreikingen, richtlijnen en voorbeelden). Deze kernprincipes zijn:

- Publieke waarden centraal
- Belanghebbenden betrekken
- Wet- en regelgeving respecteren
- Veiligheid borgen
- Kwaliteit data, algoritmes en analyses
- Transparantie en verantwoording
- Monitoren en evalueren

*Rijksoverheid. Toolbox Ethisch Verantwoorde Innovatie.*



## 12.6 Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid publiceerde in maart 2021 richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses. De richtlijnen bevatten vereisten op de onderstaande aandachtsgebieden.

### Aandachtsgebieden

- Bewustzijn risico's
- Transparantie en uitlegbaarheid
- Gegevensherkenning
- Auditeerbaarheid
- Verantwoording
- Validatie
- Toetsbaarheid
- Publieksvoorlichting

*Ministerie van VenJ (2021). Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden.*

## 12.7 Algoritmen kunnen soms ook uitkomst bieden

Informatisering levert niet alleen ethische vragen en dilemma's op. Algoritmes kunnen ook helpen om die het hoofd te bieden.

Het gebruik van data en algoritmen kan hierbij van toegevoegde waarde zijn door bijvoorbeeld klantprofielen op te stellen met bijpassende dienstverleningsprocessen.

*Nationale ombudsman (2021). Een burger is geen dataset. Blz. 14.*

De inzet van algoritmen creëert ook kansen voor het recht op non-discriminatie. Doordat algoritmen in staat zijn om veel informatie te verwerken kunnen ze veel individuele kenmerken van personen meenemen in besluitvormingsprocessen. Algoritmen kunnen daarnaast helpen om besluiten beter af te stemmen op betrokken personen, waardoor de inzet van algoritmen kan bijdragen aan het realiseren van materiële gelijkheid. Ook kunnen algoritmen bijdragen aan gelijkheid in de vorm van consistentie van besluitvorming. Bovendien zijn goed-geprogrammeerde en gevalideerde algoritmen in beginsel beter dan mensen in staat om zonder aanzien des persoons een besluit te nemen. Tot slot kunnen algoritmen juist ook worden ingezet om discriminatie in besluitvormingsprocessen te detecteren.

*Kulk en Van Deursen (2020). Juridische aspecten van algoritmen die besluiten nemen. Blz. 4-5.*

Onderdeel van dit onderzoek zal ook de vraag zijn welke kansen kunstmatige intelligentie kan bieden voor een tijdige signalering, vooral in massale besluitvormingsprocessen, van mensen die door omstandigheden (tijdelijk) mogelijk niet zelfredzaam zijn. Dit zou kunnen helpen om gevallen (tijdiger) te identificeren waar een standaardbenadering niet op zijn plaats is en maatwerk meer voor de hand ligt.

*Kabinetsreactie op Weten is nog geen doen (2018). Blz. 9.*



# Deel IV

In dit deel presenteren we onze conclusies en aanbevelingen. Ook bevat het een overzicht van de geraadpleegde literatuur.



## 13 Conclusie

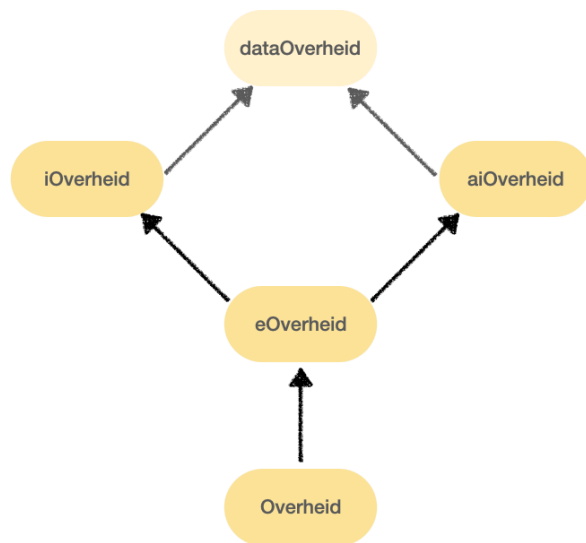
In het voorgaande hebben we de ethische aspecten verkend van informatisering bij uitvoeringsorganisaties, met een focus op dienstverlening. We hebben daarbij eerst in kaart gebracht welke ethische vragen en dilemma's daarbij aan de orde zijn, en vervolgens gekeken hoe uitvoeringsorganisaties daarmee om (kunnen) gaan.

### 13.1 Vragen en dilemma's

Om de ethische uitdagingen goed te kunnen duiden, hebben we een onderscheid gemaakt naar verschillende typen overheid. Zie de figuur.

Elk onderdeel van deze hiërarchie erft de ethische uitdagingen van het onderliggende niveau, vaak in verhevigde mate, en voegt daar zijn eigen uitdagingen aan toe.

We hebben een grof onderscheid gemaakt tussen enerzijds risico's en uitdagingen die primair de burger raken, en anderzijds risico's en uitdagingen die primair uitvoeringsorganisaties raken.



#### 13.1.1 Risico's en uitdagingen voor de burger

De eOverheid brengt voor de burger verschillende risico's met zich mee: het kan zijn dat hij niet in het systeem past, er is minder maatwerk mogelijk, en niet elke burger is even digitaal vaardig.

De iOverheid voegt daar met name het risico van "kafkaëske toestanden" aan toe. Het is voor de burger nauwelijks bij te houden of na te gaan wat er gebeurt, en lukt dat wel, dan wil dat nog niet zeggen dat het probleem ook op te lossen valt.

Het primaire risico voor de burger van de aiOverheid is de de-individualisering: beoordeeld worden op kenmerken van een groep waartoe je behoort, in plaats van op je persoonlijke eigenschappen en situatie. Secundair kan het moeilijk zijn om te weten dat dat aan de hand is, of om er effectief tegen in het geweer te komen.

Bij zowel de iOverheid als de aiOverheid ligt als gevolg een "chilling effect" nadrukkelijk op de loer.

#### 13.1.2 Risico's en uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties

Een evidente algemene uitdaging voor uitvoeringsorganisaties is hoe data-ethiek in de praktijk vorm te geven. Daarover gaat paragraaf 13.3. Hier duiden we kort de verschillende concrete uitdagingen.

Een centrale uitdaging van de Overheid is het vinden van de juiste balans tussen uniformiteit en maatwerk. Helemaal wanneer die uniformiteit is vastgelegd in regelgeving.





Net als voor burgers brengt ook voor uitvoeringsorganisaties de iOverheid vooral het risico van “kafkaëske toestanden” met zich mee. Dit kan ook hier leiden tot een “chilling effect”, in de zin van terughoudendheid om data te delen.

Wat de belangrijkste risico's en uitdagingen zijn van de aiOverheid zal nog moeten blijken. Zeker momenteel, nu het werken ermee nog relatief nieuw is, is onjuist gebruik van datagedreven algoritmes een serieus risico. Ook bij het nemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording kan het gemakkelijk mis gaan.

## 13.2 Laveren tussen mogelijkheden en risico's: de AVG

Bij het verantwoord omgaan met data zien uitvoeringsorganisaties zich genoodzaakt om voortdurend te laveren tussen enerzijds de kansen en mogelijkheden en anderzijds de risico's en uitdagingen. In dit rapport zijn uit de aard der zaak vooral de risico's en uitdagingen belicht. Maar automatisering, gegevenskoppeling en datagedreven algoritmen bieden zulke grote kansen en mogelijkheden dat het in veel gevallen geen reële optie is om ze dan maar niet in te zetten. In de volgende paragraaf beschrijven we hoe uitvoeringsorganisaties hiermee omgaan.

In de inleiding hebben we toegelicht waarom we in deze verkenning bewust zijn weggebleven van de AVG. We vinden het echter van belang om daar op deze plaats toch kort op in te gaan. De AVG vindt haar oorsprong in data-ethiek. Wanneer de AVG wordt toegepast zoals deze bedoeld is, komt data-ethiek vanzelf op een goede manier op de agenda. In de praktijk zien wij echter het compliance-denken overheersen, waarbij de concrete bepalingen van de AVG grotendeels los gezien worden van de achterliggende bedoeling. Dat dat ertoe leidt dat er veel energie wordt gestoken in de verkeerde zaken, is nog tot daaraan toe. Veel schadelijker is dat dit veelal leidt tot onjuiste of onnodig strikte interpretaties, waardoor de AVG ten onrechte als belemmerende factor gaat fungeren. Er is juridisch veel meer mogelijk dan veelal gedacht wordt, en data-ethiek kan helpen om van die ruimte gebruik te maken.<sup>41</sup> De normen van de AVG zijn zo open, dat de juiste vraag meestal niet is: “Mag dit van de AVG?”, maar eerder iets als: “Hoe moet ik het proces inrichten en welke waarborgen zijn er nodig om ervoor te zorgen dat dit mag van de AVG?”. Anders gezegd: AVG-discussies moeten meestal geen juridische discussies zijn, maar risico-discussies.

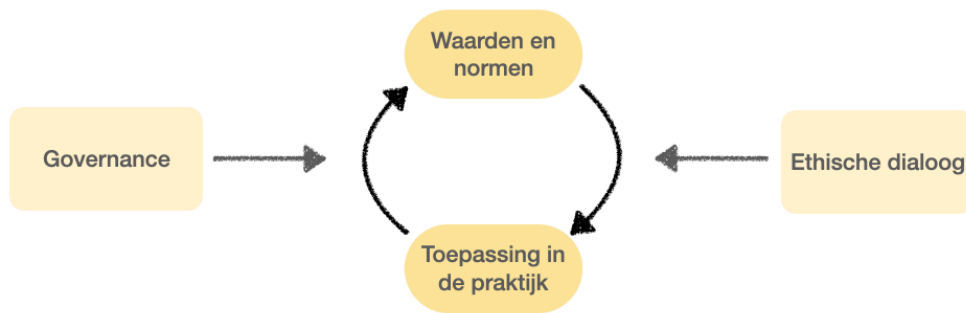
## 13.3 Data-ethiek in uitvoering

Waarden en normen vormen de kern van ethiek. Ze krijgen echter pas echt betekenis als ze in de praktijk toegepast worden. Omgekeerd kunnen praktijkervaringen tot bijstelling van normen en waarden leiden. Om deze elementen en hun wisselwerking organisatorisch te verankeren, moet governance (in brede zin) ingericht worden, en moet er een goede ethische dialoog plaatsvinden.

---

<sup>41</sup> Vgl. de CIP Podcast [Als het moet, maar niet mag!](#).





Gebaseerd op de verkenning zien wij specifieke uitdagingen op het gebied van zowel governance als ethische dialoog, bij zowel de iOverheid als de aiOverheid. Deze zijn in de figuur hieronder kort benoemd, en lichten we hieronder toe.

Specifieke uitdagingen	Governance	Ethische dialoog
<b>iOverheid</b>	Handelingsperspectief van individuele uitvoeringsorganisaties	Als zodanig herkennen en erkennen van ethische vraagstukken
<b>aiOverheid</b>	Wat zijn good practices?	“Gestolde ethiek”

### 13.3.1 iOverheid

#### Governance

iOverheidsvraagstukken zijn bijna per definitie systeemvraagstukken, die niet door één partij in haar eentje opgelost kunnen worden. Dit roept de vraag op naar het handelingsperspectief van individuele uitvoeringsorganisaties: hoe te voorkomen dat een en ander door de taaiheid van samenwerking grotendeels verzandt in goede bedoelingen?

#### Ethische dialoog

Dat iOverheidsvraagstukken doorgaans systeemvraagstukken zijn, betekent ook dat de ethische aspecten ervan vaak niet herkend en erkend worden.

### 13.3.2 aiOverheid

#### Governance

Onder meer uit de case studies valt af te leiden dat uitvoeringsorganisaties nog naar het zoeken zijn naar de juiste organisatorische inbedding van aandacht voor de ethische aspecten van het gebruik van datagedreven algoritmen. Er is sprake van veel diversiteit, en 'good practices' zijn nog lang niet altijd bekend of uitgekristalliseerd.

#### Ethische dialoog

De afgelopen vijf tot tien jaar hebben talloze beleidsstukken, frameworks, aanpakken en tools op het gebied van de ethiek van datagedreven algoritmen het licht gezien. Dat is heel mooi, maar draagt ook een risico in zich. Wanneer ethische overwegingen eenmaal zijn ingebed in concrete normering of tools, eindigt daarmee gemakkelijk ook het ethische gesprek. Het wordt, met andere woorden, “gestolde ethiek”. Daar is op zich niks mis mee – ook wetgeving is een vorm van gestolde ethiek. Het risico is alleen dat het toepassen van frameworks en het gebruiken van tools verward



gaat worden met het voeren van een ethische dialoog, terwijl dat laatste toch echt iets anders is.<sup>42</sup> De lakmoesproef voor oprechte ethiek is dat die moet schuren, ongemakkelijk kan zijn, en vaak meer vragen oproept dan zij beantwoordt.<sup>43</sup> Zo niet, dan dreigt diezelfde menselijke maat die elders zo nadrukkelijk op de voorgrond treedt hier het kind van de rekening te worden.

## 13.4 Aanbevelingen

Gegeven het verkennende karakter van dit onderzoek is de belangrijkste aanbeveling aan uitvoeringsorganisaties om er die elementen uit te pikken die hen aanspreken en die goed passen bij hun opgaven, hun cultuur en de context waarin ze opereren. Dat gezegd hebbende, willen wij hieronder toch enkele zaken uitlichten.

- Zorg ervoor dat zowel iOverheids-ethiek als aiOverheids-ethiek voldoende aandacht krijgt. Met andere woorden: focus niet overmatig op AI en datagedreven algoritmen, ook de gangbare informatieverwerking brengt tal van belangrijke ethische uitdagingen met zich mee.
- "People tend to overestimate what can be done in one year and to underestimate what can be done in five or ten years." (J.C.R. Licklider). Het verankeren van data-ethiek in de organisatie is een traject van de lange adem, en vergt schaken op meerdere borden. Focus aanvankelijk op onderdelen die aansluiten bij de opgaven, cultuur en context van de organisatie. Het kan behulpzaam zijn om te werken met een volwassenheidsmodel. Probeer dingen uit, pas aan wat nodig is en behoud wat werkt.
- Maak daarbij hoe dan ook wel voldoende ruimte voor oprechte, gestructureerde en begeleide ethische dialoog, zowel intern als met ketenpartners. Wees daarbij ook niet bang om als geëmancipeerde uitvoeringsorganisatie je eigen data-ethische kernwaarden te benoemen. Maar maak het niet te abstract: betrek verschillende expertises, bespreek concrete casussen, en zorg ervoor dat er met de uitkomsten ook echt iets gebeurt.
- Realiseer je dat de meeste AVG-discussies risicodiscussies horen te zijn, en geen juridische discussies.

---

<sup>42</sup> Sommige frameworks proberen ethische dialoog wel in hun aanpak te verankeren. De vraag is alleen of dat in de praktijk uit de verf komt. Vergelijk hoe de eisen die de AVG stelt aan (en de ruimte die zij biedt voor!) ethische afwegingen in de praktijk nog wel eens willen ondersneeuwen in het geweld van "AVG compliance".

<sup>43</sup> Vgl. wat Bart Jansen, die er bij Nyenrode op promoveerde, te zeggen heeft over (de juridisering van) bedrijfsethiek: "Eenmaal een procedure of code ingesteld, wekt het de indruk dat het bedrijf verzekerd is van ethisch handelen." Maar deze vorm van ethiek lijkt volgens Jansen meer op recht, het is een juridisering van ethiek. Het gevolg? "Je loopt vast in regels en procedures en je houdt te weinig rekening met de mens en met alle omstandigheden. [...] Over ethiek bestaat het idee dat het dient om allerlei praktische problemen op te lossen. Dit is echter een simpele juridische interpretatie. Eigen aan het recht is dat een probleem naar een oplossing wordt gemanipuleerd. Ethiek dient juist ter reflectie op problemen, wat zelfs kan zorgen dat problemen alleen maar groter worden. Ethiek is er niet voor jouw comfort. [...] Geld verdienen en ethische reflectie gaan simpelweg vaak niet samen. Dat is ook helemaal niet erg. De taak van de ethiek is namelijk op zoek te gaan naar dit soort impasses en daarover helderheid aan de dag leggen." (Zie <https://www.nyenrode.nl/nieuws/n/juridisering-bedrijfsethiek>)



# Referenties

- 'Aandacht voor algoritmes'. 2021. Den Haag: Algemene Rekenkamer.  
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/26/aandacht-voor-algoritmes>.
- 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur'. z.d. In *Wikipedia.nl*. Wikipedia. Geraadpleegd 24 april 2022. [https://nl.wikipedia.org/wiki/Algemene\\_beginselen\\_van\\_behoorlijk\\_bestuur](https://nl.wikipedia.org/wiki/Algemene_beginselen_van_behoorlijk_bestuur).
- 'Big Data in een vrije en veilige samenleving'. 2016. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/big-data-privacy-en-veiligheid/documenten/rapporten/2016/04/28/big-data-in-een-vrije-en-veilige-samenleving>.
- Choi, Wimmy, Marlies van Eck, en Helen Hukshorn. 2021. 'Hoe gemeenten besluiten over algoritmen & mensenrechten'. Onderzoek voor het College voor de Rechten van de Mens. Den Haag: Hooghiemstra en partners.  
<https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/6odd2c7b98d7821c6468363e>.
- 'Ethical Standards for Providers of Public Services'. 2014. Londen: UK Committee on Standards in Public Life.  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336942/CSPL\\_EthicalStandards\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf).
- Govers, Emily, Danny Hanse, Gilles van Beek, Jessica Mulder, en Jos van de Wiel. 2021. 'Een burger is geen dataset'. 2021/021. Den Haag: Nationale ombudsman.  
<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/DEF%202.0%20Rapport%20%E2%80%93%20Een%20burger%20is%20geen%20dataset.pdf>.
- 'Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven'. 2019. Den Haag: Algemene Rekenkamer. <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/ict-en-digitalisering/documenten/rapporten/2019/06/18/grip-op-gegevens-het-stelsel-van-basisregistraties-voor-burgers-en-bedrijven>.
- Heerschop, Dick, en Hans van der Vlist. 2020. 'Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse'. Den Haag: ABDTOPConsult.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/05/kabinetsreactie-rapporten-werk-aan-uitvoering-versterken-publieke-dienstverlening>.
- 'Herzien openbaar rapport'. 2009. 2009/199. Nationale ombudsman.  
<https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2009-199.pdf>.
- Heukelom-Verhage, Sandra van, en Frank van Tienen. 2019. 'Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Awb voor het bieden van maatwerk'. Den Haag: PelsRijcken.  
[https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2019/10/Advies\\_gebruikmaken\\_van\\_de\\_Awb\\_voor\\_het\\_bieden\\_van\\_maatwerk-.pdf](https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2019/10/Advies_gebruikmaken_van_de_Awb_voor_het_bieden_van_maatwerk-.pdf).
- Hoekstra, Marissa, Cass Chideock, en Anne Fleur van Veenstra. 2021. 'Quick scan AI in de publieke dienstverlening'. Den Haag: TNO.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/20/quickscan-ai-in-publieke-dienstverlening-ii>.
- Jongepier, Fleur. 2020. 'Algoritmische autoriteit en epistemische onrechtvaardigheid'. In *Ridder*,



*Jeroen de, Rens Vliegthart, en Jasper Zuure. Doen, durven of de waarheid? Democratie in digitale tijden.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

'Kabinetsreactie Ongekend onrecht'. 2021.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>.

*Kabinetsreactie rapporten Werk aan Uitvoering: het versterken van de publieke dienstverlening.* 2021.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/05/kabinetsreactie-rapporten-werk-aan-uitvoering-versterken-publieke-dienstverlening>.

'Kabinetsreactie Regels en ruimte'. 2020.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/16/kabinetsreactie-rapport-ruimte-voor-regels-maatwerk-in-dienstverlening>.

Kerstens, Rob. 2019. 'Regels en ruimte.' Den Haag: ABDTOPConsult.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/16/bijlage-rapport-abdtopconsult-maatwerk-dienstverlening>.

Kesteren, Dorine van. 2019. 'Duivelse dilemma's in het sociaal domein'. *Sprank*, april 2019.

<https://www.vankesterentekst.nl/wp-content/uploads/sprank-201904-duivelse-dilemmas-in-het-sociaal-domein.pdf>.

Kies, Tim, en David van den Berg. 2022. 'Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026'. Den Haag: VNG. <https://vng.nl/nieuws/agenda-digitale-grondrechten-en-ethiek-2022-2026-uit>.

'Klem tussen balie en beleid'. 2021. Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport>.

Kool, L., B. van Schoonhoven, M. van Lieshout, A. Vedder, en F.M. Fleurke. 2011. 'Trusted Technology. Een onderzoek naar de toepassingsvoorwaarden voor Privacy by Design in de elektronische dienstverlening van de overheid'. In opdracht van de Alliantie Vitaal Bestuur. Den Haag: TNO.

[https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1396913/Vedder\\_Trusted\\_technology\\_120120\\_publishers\\_imme](https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1396913/Vedder_Trusted_technology_120120_publishers_imme).

Kool, L., J. Timmer, L. Royakkers, en R. van Est. 2017. 'Opwaarderen'. Den Haag: Rathenau Instituut.

<https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/opwaarderen>.

Kool, Linda, Roos de Jong, en Rinie van Est. 2019. 'Data doorzien: Ethiek van de digitale transitie in de Nederlandse provincies'. Den Haag: Rathenau Instituut.

<https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/data-doorzien>.

Kulk, Stefan, en Stijn van Deursen. 2020. 'Juridische aspecten van algoritmen die besluiten nemen'. Utrecht: Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/30/ek-bijlage-2-juridische-aspecten-van-algoritmen-die-besluiten-nemen-een-verkennend-onderzoek>.

Meijer, Albert, en Erna Ruijter. 2021. 'Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO)'. Utrecht:

USBO advies. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/30/code-goed-digitaal-openbaar-bestuur>.

Minister van BZK. 2019. 'Bestuurlijke reactie op "Grip op gegevens"', 2019.



<https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/instellingen-op-afstand-van-het-rijk/documenten/brieven/2019/06/18/reactie-minister-van-bzk-op-het-rapport-grip-op-gegevens-het-stelsel-van-basisregistraties-voor-burgers-en-bedrijven>.

Minister van BZK, en Minister voor Rechtsbescherming. 2021. 'Kamerbrief Voortgang algoritmen en artificiële intelligentie'.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/10/kamerbrief-voortgang-algoritmen-en-artificiele-intelligentie>.

Minister voor Rechtsbescherming en Minister van BZK. 2018. 'Kabinetsreactie Weten is nog geen doen'.

[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Zoo849&did=2018Do1790](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Zoo849&did=2018Do1790).

'Nieuwe technologieën, data en ethiek'. z.d. Rijksoverheid. Geraadpleegd 28 maart 2022.

<https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/>.

'Onder de motorkap: analyse Garage de bedoeling'. 2019. Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank.

<https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/wie-zijn-we/garage-de-bedoeling>.

'Ongekend onrecht'. 2020. Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Den Haag: Tweede Kamer.

[https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217\\_eindverslag\\_parlementaire\\_ondervragingscommissie\\_kinderopvangtoeslag.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf).

'Position Paper Dienstverlening'. 2020. Den Haag: VNG. <https://vng.nl/brieven/position-paper-dienstverlening>.

Postma, Rosa-May, Wubbo Wierenga, en Laurens Vellekoop. 2022. 'Handreiking Digitale Ethiek'. Den Haag: VNG. <https://vng.nl/publicaties/handreiking-digitale-ethiek>.

Soerjadi, Ajuna. 2021. 'Vrijheid en algocratische dominerend'. Bachelorscriptie. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Spierings, Job, en Sander van der Waal. 2020. 'Algoritme: de mens in de machine'. Waag technology & society. <https://beleidslab.waag.org/publicatie/algoritme-de-mens-in-de-machine/>.

Staatssecretaris van BZK. 2021. 'Kabinetsreactie Klem tussen balie en beleid'.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/14/kamerbrief-inzake-verzoek-om-kabinetsreactie-op-rapport-klem-tussen-balie-en-beleid>.

Staatssecretaris voor Koninkrijksrelaties en Digitalisering. 2022. 'Kamerbrief Hoofdlijnen beleid voor digitalisering'.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/08/kamerbrief-hoofdlijnen-beleid-voor-digitalisering>.

Taylor, Linnet, Ronald Leenes, en Sascha van Schendel. 2017. 'Public Sector Data Ethics: From Principles to Practice'. Tilburg: TILT – Tilburg Institute for Law, Technology, and Society.

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254747/public-sector-data-ethics.pdf>.

'UWV Kompas Data Ethiek'. z.d. UWV. Geraadpleegd 7 april 2022.

<https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/hoe-werken-we/detail/kompas-data-ethiek>.

Vellekoop, Laurens, en Rosa-May Postma. 2020. 'Interprovinciale Gids Ethiek en Digitale Transformatie'. Interprovinciale Digitale Agenda.



<https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/gids-voor-ethische-digitale-transformatie-bij-provincies/>.

Verhagen, Christian. 2021. 'Data-altruïsme'. *iBestuur online* (blog). 14 december 2021.

<https://ibestuur.nl/weblog/data-altruisme>.

'Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie'. 2006. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2006/04/01/verschil-moet-er-zijn>.

Vlist, Hans van der, en Dick Heerschop. 2020. 'Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse'. Den Haag: ABDTOPConsult.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/05/kabinetsreactie-rapporten-werk-aan-uitvoering-versterken-publieke-dienstverlening>.

'Weten is nog geen doen'. 2017. 97. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 2011. *IOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press. <http://site.ebrary.com/id/10459478>.

Widlak, A.C., en R. Peeters. 2018. *De digitale kooi*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

<https://digitalekooi.kafkabrigade.nl/>.

Wijk, Hans van. 2019. 'Gezocht: Ethisch Data Assistent (Fulltime, Publieke Sector)'. Thesis Master of Public Information Management. Erasmus Universiteit Rotterdam. Rotterdam.

<https://thesis.eur.nl/pub/47341/Hans-van-Wijk.pdf>.



