

Op weg naar een datagedreven gemeente

Randvoorwaarden voor verantwoord datagedreven bestuur

1 februari 2021

Een onderzoek uitgevoerd door:



UTRECHT DATA SCHOOL



Universiteit Utrecht

In samenwerking met:



Managementsamenvatting

Utrecht Data School (UDS), onderdeel van Universiteit Utrecht, heeft onderzoek gedaan naar de implementatie van dataprojecten bij verschillende gemeenten in Nederland. Aan het begin van het onderzoek deden er 7 gemeenten mee, halverwege werden dit er 6. Gedurende de loop van het onderzoek brak de COVID-19 pandemie uit, waardoor aanpassingen nodig waren in de onderzoeksmethode. Uiteindelijk is door middel van een documentenanalyse, verschillende (video-)interviews en een recent ontwikkelde online versie van een DEDA-workshop, onderzoek gedaan naar **de randvoorwaarden van verantwoorde dataprojecten**.

Gedurende een half jaar hebben onderzoekers meegekeken met dataprojecten bij de deelnemende gemeenten. Zij hebben betrokkenen hierover geïnterviewd en dynamiek tussen betrokkenen geobserveerd tijdens DEDA-workshops. Hieruit kwamen de volgende randvoorwaarden naar boven die belangrijk zijn bij het verantwoord implementeren van dataprojecten:

- Doelbinding
- Verantwoording
- Gemeenschappelijke taal / integraal werken
- Politiek draagvlak
- Betrokkenheid PO/FG

Doelbinding uit zich in een legitieme dataset zonder risico op function creep. Inzicht hebben in de datasets en een afgebakend vraagstuk met een helder doel zijn ook van belang. Een zeker niveau van datageletterdheid is hierbij noodzakelijk.

Met verantwoording wordt bedoeld: de noodzaak tot het kunnen uitleggen waarom er voor het specifieke dataproject is gekozen en bijvoorbeeld niet voor een ander project. Daarbij is het essentieel dat duidelijk is wie de trekker, projectleider of verantwoordelijke is van het dataproject.

Wanneer de verschillende betrokkenen bij een dataproject actief met elkaar in dialoog gaan en wanneer er korte lijntjes tussen afdelingen zijn heeft dit een groot positief effect op het succes van een dataproject. Integraal werken is hierbij een belangrijk onderdeel.

Datagedreven werken binnen gemeenten behoeft een grotere politieke inmenging dan op dit moment plaatsvindt. Dit heeft twee redenen. Enerzijds zijn ambtenaren voorzichtig met het betrekken van wethouders of gemeenteraad, anderzijds komt er vanuit de politieke tak weinig initiatief tot inmenging.

Door de PO/FG al vanaf het begin bij een project te betrekken aan de ene kant, en aan de andere kant ethiek een thema te maken wat door de alle betrokken gedragen wordt, kan onnodige vertraging en verspilling van middelen voorkomen worden.

Het uitvoeren van een ethisch impact assessment voor een specifiek (gevoelig) dataproject met behulp van De Ethische Data Assistent (DEDA), maakt zichtbaar waar belangrijke randvoorwaarden ontbreken bij het verantwoord implementeren van een dataproject. Het biedt actiepunten om deze gaten te dichten en het faciliteert documentatie van het ethische beslissingsproces. Voor een soepele implementatie is het van belang dat de juiste mensen aan tafel zitten tijdens het gebruik van DEDA, dat er steun is voor het stimuleren van data ethiek vanuit de politiek en directie en dat de actiepunten die opgesteld worden correct worden opgevolgd.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Aanleiding	5
De gemeenten en hun dataprojecten	7
Randvoorwaarden	12
De Ethische Data Assistent	23
Conclusie	26
Aanbevelingen	30
Literatuur	33

Aanleiding

Eind 2019 is aan de Utrecht Data School (UDS), onderdeel van Universiteit Utrecht, gevraagd om onderzoek te doen naar de implementatie van dataprojecten bij verschillende gemeenten in Nederland met behulp van De Ethische Data Assistent (DEDA). DEDA is een tool, in 2016 ontwikkeld door UDS, die ethische deliberatie en verantwoording binnen dataprojecten ondersteunt en documenteert. Het is specifiek gericht op de overheid en helpt om de publieke waarden die door datapraktijken worden getransporteerd, expliciet te maken.

Doel van het onderzoek, zoals initieel gedefinieerd, is om binnen een aantal gemeenten beter inzicht te krijgen in de manier waarop datapraktijken en algoritmes op een verantwoorde manier geïmplementeerd worden, met behulp van DEDA. Dit moet leiden tot een uitgewerkte beschrijving van DEDA in de praktijk. De intentie is dat dit onderzoek een bruikbaar document oplevert voor andere gemeenten om zelfstandig DEDA trajecten uit te voeren. Ook wordt inzicht gegeven in hoe verantwoording belegd wordt omtrent dataprojecten. Het leidt tot handvatten om verantwoorde datapraktijken breed te implementeren in de organisatie. De analyse biedt zo handelingsopties voor beleid om lokale dataprojecten te ontwikkelen die passen bij de waarden die in collegeakkoorden benadrukt worden.

Onderzoek ten tijde van COVID-19

Eind 2019 zijn zeven gemeenten geselecteerd om deel te nemen aan het onderzoek. Het onderzoek zou uitgevoerd worden door middel van documentanalyse, DEDA-workshops, participatieve observatie bij dataprojecten en interviews. Het fysiek mee kunnen lopen bij de betreffende gemeenten was bij deze onderzoeksmethode cruciaal: op die manier kan de onderzoeker een ruim beeld verkrijgen van de formele en informele datapraktijken en de effecten van DEDA hierop.

Gedurende de eerste maanden van 2020 werd duidelijk dat het initiële onderzoek niet uitgevoerd kon worden op de manier zoals deze was ingestoken. Dit had twee belangrijke oorzaken. De eerste oorzaak was het gebrek aan homogeniteit tussen de dataprojecten van de gemeenten. Waar sommige gemeenten al heel ver met hun projecten waren, zaten andere projecten nog in een conceptualisatiefase. Dit zorgde ervoor dat sommige projecten nog niet rijp waren voor het uitvoeren van een DEDA.

De tweede en belangrijkste oorzaak was de mogelijkheid om onderzoek te doen ten tijde van de COVID-19 pandemie. Dit creëerde twee problemen. Ten eerste kwam de prioriteit van de deelnemende gemeenten te liggen bij het managen van COVID-19, waardoor dataprojecten vertraagden of zelfs stil kwamen te liggen. Capaciteiten van gemeenten werden begrijpelijkerwijs vol ingezet op de crisis het hoofd bieden. Eén van de deelnemende gemeenten heeft haar deelname zelfs moeten terugtrekken door een gebrek aan capaciteiten vanwege de pandemie, waardoor het aantal deelnemende gemeenten van zeven naar zes terugliep.

Ten tweede waren de onderzoekers niet langer in staat om “in het veld” te observeren en de dagelijkse praktijk van dataprojecten mee te maken. De eerder genoemde DEDA-workshops, een activiteit waar een projectteam letterlijk rond een tafel zit om zo een ethische impact assessment te doen, konden niet meer face-to-face worden uitgevoerd of zelfs helemaal niet. Ambtenaren van deelnemende gemeenten maakten de volledige overstap van op kantoor werken naar thuis werken. Uiteindelijk heeft bij drie van de zes deelnemende gemeenten een DEDA-workshop plaats kunnen vinden, waarvan één workshop in de oorspronkelijke vorm heeft plaatsgevonden en twee workshops uiteindelijk online zijn georganiseerd.

Aangepaste doelstelling

Ondanks de bovengenoemde obstakels is er voor gekozen om het onderzoek toch voort te zetten. Door middel van een documentenanalyse, verschillende (video-)interviews en een recent ontwikkelde online versie van een DEDA-workshop, is onderzoek gedaan naar **de randvoorwaarden van verantwoorde dataprojecten**. Dit levert een breder onderzoek op dat niet alleen focust op de rol van DEDA binnen dataprojecten, maar een breder beeld van factoren blootlegt die het verantwoord implementeren van datapraktijken stimuleren, ofwel belemmeren, zoals wij dat hebben geobserveerd tijdens het onderzoek bij de zes deelnemende gemeenten. Desalniettemin leggen we in het laatste hoofdstuk de focus weer op DEDA en nemen we onze ervaringen mee van dit onderzoek en de best practices die gedestilleerd kunnen worden uit de afgelopen vier jaar waarin wij een groot aantal gemeenten met DEDA hebben zien werken.

De onderzoeker als observator

De verschillende onderzoekers van Utrecht Data School zijn te werk gegaan volgens de methode van participatieve observatie. Volgens deze methode kun je optimaal inzicht verkrijgen in de dynamiek van een organisatie, de expliciete en impliciete regels die daar een rol spelen en de processen en praktijken die plaatsvinden als je als observator deelneemt aan deze processen en zoveel mogelijk meeloopt in een organisatie. Daarbij zorgt de onderzoeker dat de eigen invloed wordt beperkt. Tijdens het eerste deel van het onderzoek hebben de onderzoekers fysiek meegelopen bij de deelnemende organisaties. Tijdens de tweede helft hebben zij dat, zo goed en zo kwaad als het ging, zoveel mogelijk online, op afstand, proberen te doen.

Structuur rapport

In het eerste hoofdstuk zal de huidige stand van zaken m.b.t. data van de verschillende gemeenten beschreven worden. Hier zal het gaan over hun ambities ten opzichte van datagedreven werken, digitalisering en innovatie. Tevens zal het hier gaan over de onderzochte dataprojecten. In het tweede hoofdstuk zullen de verschillende randvoorwaarden beschreven worden voor het verantwoord implementeren van dataprojecten. In het derde hoofdstuk zullen de verschillende randvoorwaarden bij elkaar gebracht worden en in een bredere bestuurlijke context geplaatst worden. In het laatste hoofdstuk wordt dieper ingegaan op DEDA. Tot slot zullen er aanbevelingen aangereikt worden.

De gemeenten en hun dataprojecten

Dat er veel verschil is tussen de stadia van datagedreven werken in gemeenteland zal niet uit de lucht komen vallen.¹ In dit hoofdstuk zal een globaal beeld geschetst worden van gemeenten die deel hebben genomen aan dit onderzoek. De deelnemende gemeenten waren: Almere, Den Haag, Eindhoven, Heusden, Hilversum, Leeuwarden en Rotterdam. De gemeente Hilversum was genoodzaakt uit het onderzoekstraject te stappen gedurende de Corona-crisis vanwege beperkte middelen en het wegvallen van de projectleider.

Er moet voorop gesteld worden dat alle deelnemende gemeenten ambities en plannen hebben ten opzichte van datagedreven werken. De manier waarop dit wordt ingevuld verschilt enorm. Van de onderzochte gemeenten heeft alleen de gemeente Almere een dataproject dat al verder dan de testfase was. Het model is ontwikkeld, getest en het project wacht op de verdere analyse door de Privacy officer/Functionaris Gegevensbescherming (PO/FG). De gemeenten Leeuwarden, Rotterdam en Den Haag hebben projecten die nog heel erg in de startfase stonden. Zo was Leeuwarden nog bezig met het definiëren van het project. Rotterdam had al wel een startdocument en het project maakte al gebruik van een DEDA-workshop om de ethische randvoorwaarden te definiëren. Bij Den Haag begon het project langzaam maar is er inmiddels ook een DEDA-workshop gedaan. Bij de gemeente Eindhoven lukte het niet om een concreet project voor het onderzoek aan te dragen maar waren ze wel bezig met verschillende projecten en analyses. Bij de gemeente Heusden werd het project geheel door derden uitgevoerd en werd er ook gewacht op verdere goedkeuring van de PO/FG. Voor een beknopt overzicht zie figuur 1.

Gemeente	Fase	Vervolgstappen
Almere	Product ontwikkeld en getest	In afwachting van analyse/goedkeuring door PO/FG
Den Haag	Beginfase traject	Afstemming derde partij
Eindhoven	Verschillend	Stroomlijnen datagedreven bestuur
Heusden	Beginfase traject	In afwachting van analyse/goedkeuring door PO/FG
Leeuwarden	Projectdefinitie	Verder definiëren wensen en doelen
Rotterdam	Beginfase traject	Verder definiëren begrippen en indicatoren

Figuur 1.

¹ Grote verschillen in datagedreven sturing bij gemeenten <https://www.berenschot.nl/actueel/2018/oktober/grote-verschillen-datagedreven/>

Een relevante observatie in deze initiële inventarisatie is dat het landschap vrij gefragmenteerd is. Ten eerste zijn dataprojecten geen lineaire processen. De complexiteit van gemeentelijke organisaties, samenwerking met externen en het gebrek aan standaardisering zorgen voor een meanderend ontwikkelingsproces met verschillende mogelijkheden tot stagnatie. Ten tweede is er bij de projecten een gebrek aan concretisering en explicitering. Dit is vooral zichtbaar in de startfase van de projecten. Door het ontbreken van bestaande richtlijnen en de mogelijkheid om te kunnen putten uit eerdere ervaringen moet bij ieder project opnieuw het wiel uitgevonden worden. Voor het onderzoek betekent deze inventarisatie dat generalisatie niet altijd mogelijk zal zijn. Er kan de diepte worden ingegaan op de individuele casussen om vervolgens te kijken wat er wel en niet goed gaat. Een *one-size-fits-all* oplossing zal ook niet aangereikt kunnen worden omdat het verschil te groot is met betrekking tot wat gemeenten nodig hebben. Ondanks de verschillen zit hier ook de mogelijkheid tot verdere ontwikkeling waarbij nieuwe paden ontwikkeld kunnen worden die als precedent gelden voor toekomstige projecten.

Tot slot zal in dit hoofdstuk een kort overzicht gegeven worden van de ambities die gemeenten zelf uitdragen over datagedreven werken. Dit wordt gedaan aan de hand van geleverde documentatie door de gemeenten zelf of openbare documentatie die verkregen kon worden zonder Wob-verzoek.



Veel gemeenten hebben de ambitie om meer datagedreven te werken.

Huidige ambities

Op het gebied van ambities ten opzichte van datagedreven werken hebben nagenoeg alle gemeenten wel enkele interne documenten voor datagedreven werken, maar deze hebben zo goed als allemaal betrekking op de experimentele fase. Er staan ambities en plannen voor de toekomst in, maar nog geen concrete kaders over hoe datagedreven werken op dit moment wordt ingericht of hoe het in de toekomst ingericht dient te worden. In coalitieakkoorden komt datagedreven werken maar minimaal terug. Wanneer het wel aanwezig is betreft het vaak enkele losse passages onder brede terminologie als digitalisering, innovatie of soms binnen smart city. Een kort overzicht van enkele kernaspecten staan hieronder in figuur 2. Dit overzicht is niet bedoeld om alomvattend te zijn maar om een beeld te schetsen van hoe de ambities vorm gegeven worden.

Het overzicht op de volgende pagina's laat zien dat de ambities van de verschillende gemeenten zeker aanwezig zijn maar niet overal even expliciet gemaakt worden. Opvallend is dat bij de meeste gemeenten, privacy en beveiliging de enige concrete waarden zijn met betrekking tot datapraktijken die naar voren komen. Alleen hele recente documentatie zoals de datastrategie van Den Haag gaat verder dan deze waarden. Ethische verantwoording van datapraktijken (of andere technologie) lijkt voor gemeenten nog geen geconcretiseerd doel te zijn. Zoals al gesteld ontbreekt het veelal aan concrete richtlijnen over hoe met data om te gaan. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op hoe dergelijke concrete richtlijnen, of randvoorwaarden, wel een wens is van de praktijk.

Gemeente	Ambities
Almere	Uit het coalitieakkoord: <i>“Onder het mom ‘digitaliseren met verstand’ wordt invulling gegeven aan de ambitie uit het regeerakkoord om de digitale dienstverlening aan inwoners en ondernemers te verbeteren. Data worden gebruikt om efficiënter te werken. Gegevens die de gemeente heeft, moeten goed beveiligd zijn. De gegevens van inwoners worden veilig gebruikt. Inwoners worden goed geholpen; daar waar nodig wordt informatie gekoppeld, ook met partners. Voldoen aan privacyrichtlijnen is hierbij de grote opgave.”</i>
Den Haag	Den Haag beschikt over veel documenten omtrent data en digitalisering. In het coalitieakkoord van Den Haag wordt alleen gesproken over het verbeteren van de digitale dienstverlening door de gemeente. Aanvullend hierop zijn er documenten over de gemeentelijke visie op digitale dienstverlening. Den Haag heeft ook heel recentelijk een specifieke datastrategie gepubliceerd met 5 pijlers als kern; Waarde creëren met data, Basis op orde, Data vakmanschap, Data governance en Kwaliteit van data en analyses.
Eindhoven	Uit het coalitieakkoord: <i>“[...] En we gebruiken de kracht van onze regio op het gebied van technologie, design en kennis. Bij het bestrijden van criminaliteit en het terugdringen van gevaarlijke situaties zetten we innovatieve middelen en technologieën optimaal in, waarbij we oog houden voor privacyaspecten.”</i> Figuur 2 (vervolg). Verder heeft Eindhoven ook Smart City beleid met als focus smart mobility.
Heusden	In het coalitieakkoord wordt aandacht besteed aan het verbeteren van de digitale dienstverlening. Ook beschikt Heusden over een informatiebeveiligingsbeleid en een apart privacybeleid. Verder is er in 2017 gestart met een pilot om te innoveren met big data. Uit deze pilot: <i>“Het is de ambitie van de gemeente Heusden om op een innovatieve manier slagvaardig en flexibel onze samenleving te bedienen en te ondersteunen. Big data, het koppelen en daarmee uitbreiden van allerlei databases, is voor onze gemeente een nieuw en onontgonnen terrein. Graag doen we daar in de vorm van een proef met Big Data inzichten op wat het allemaal wel of juist niet kan en wat het oplevert en of het een duurzame investering rechtvaardigt.”</i>

Leeuwarden	Leeuwarden heeft de Leeuwarder digitale agenda. Dit is een meerjarenperspectief dat richtinggevend is wat betreft de toekomst van het datagedreven werken. Deze agenda is vastgesteld in het college, en binnen deze agenda gaat men aan de slag met een aantal experimenten. Deze agenda wordt kort genoemd in het collegeakkoord. Daarnaast is er een passage over het verhogen van de kwaliteit van data, vraagstukken rond privacy en informatiebeveiliging. Tot slot is er een visiedocument waarin staat beschreven waarom er met data gewerkt wil worden, dat is geaccordeerd door het bedrijfsvoeringsplatform en het directieteam.
Rotterdam	In het coalitieakkoord staat niets over technologie, digitalisering of data. In college targets, geformuleerd voor de periode 2018-2022 komt er in de inleiding wel een stukje terug over digitalisering: <i>“Ook de invloed van ICT-ontwikkelingen (robotisering en digitalisering) op de economie en samenleving (zorg, veiligheid) en de Brexit vragen om actie. Als we de uitdagingen en de vraagstukken die voortkomen uit deze ontwikkelingen niet samen oppakken, leggen we een forse hypotheek op de toekomst van Rotterdam en de Rotterdammers. Bovendien bieden deze ontwikkelingen de stad en Rotterdammers enorme kansen. Die kansen samen benutten is de inzet van ons beleid en plannen.”</i> Verder heeft ook Rotterdam Smart city beleid met de focus op sustainability.

Figuur 2.

Randvoorwaarden

In dit hoofdstuk zullen verschillende verschillende randvoorwaarden worden besproken die de onderzoekers hebben waargenomen in de verschillende gemeenten en dataprojecten. Er kan worden gesteld dat in de meeste gevallen een tekort of gebrek aan de randvoorwaarden leidt tot minder verantwoorde dataprojecten. Het tegenovergestelde is ook waar.

Doelbinding

Onder doelbinding wordt verstaan de mate waarin een dataproject een heldere koppeling maakt met een concreet doel. Dit is niet alleen een vereiste vanuit de AVG [artikel 7] maar ook een bedrijfsmatig vereiste omdat het cruciaal is dat alle betrokken op één lijn zitten over het *raison d'être* van het project. Dit hangt samen met het potentieel van data. Data is veelzijdig, breed inzetbaar en vaak open voor meerdere interpretaties. Daarom is het cruciaal om vooraf een beeld te hebben waarom en hoe data ingezet gaat worden binnen de organisatie. Tijdens het onderzoek is meermaals gebleken dat doelbinding als lastig ervaren wordt. Zo kwam er naar voren dat het afbakenen van het project en het creëren van een helder vraagstuk vaak lang duurt. Een oorzaak hiervan is vaak de onzekerheid rondom het doel, de toepassing en het nut van de data. Een van de geïnterviewde vertelt over zijn/haar ervaring:

“Er moet een hele duidelijke vraag liggen en dat is niet altijd het geval. We hebben in het verleden ook wel eens geprobeerd om afdelingen meer met data te laten doen. Maar als het vanuit ons komt en we laten zien wat er mogelijk is, dan lukt het niet goed. Dus er moet echt heel gericht een vraag liggen en de inzet om daar mee aan de slag te gaan. En dan is er heel veel mogelijk.”

Wat hier beschreven wordt is dat er een duidelijke wil is om te werken met data, maar dat dit in de praktijk gebeurt zonder een helder doel of vraag. Dit lijkt tevens te duiden op het ontbreken van bepaalde competenties die de beleidsmakers in staat stelt om de juiste vragen te stellen. Dit zou het ontbreken van *datageletterdheid* genoemd kunnen worden, i.e. te weinig kennis van data, datapraktijken en hun potentieel. Op het moment dat er geen duidelijk vraagstuk ligt, maar er verkennend gewerkt met data, dan vertraagt dit het proces. Bovendien ontstaat dan het risico dat er data verzameld wordt die niet voor het oorspronkelijke doel bestemd is. Het is belangrijk dat het gebruik van de data wettelijk gegrond is en werkt naar het beantwoorden van een specifiek vraagstuk. Dit soort keuzes worden veelal vastgelegd in Data Protection Impact Assessments (DPIA's) in samenwerking met functionarissen gegevensbescherming of privacy officers. Zo moet er voorkomen worden dat gemeenten niet de data inzetten als *function creep*. Function creep wordt in het algemeen gedefinieerd als: “de geleidelijke verruiming van het gebruik van een technologie of systeem tot voorbij het doel waarvoor het van origine

was ontwikkeld.”² Dit leidt echter vaak tot een verminderd vertrouwen in de technologie die zoveel zou kunnen opleveren. Een deelnemer vertelt over het belang en de complexiteit van doelbinding in een voorbeeld:

“Ik denk door die uitspraak van SYRI dat daardoor de kans toch wel klein wordt dat het mag, omdat wij dan bijstandsuitkeringen gaan gebruiken voor het voorspellen van zwartwerkers en daarvoor is die data niet bedoeld. Aan de andere kant het hangt er maar net vanaf hoe de FG en de privacy officer er over denken. Je kan het ook zien als de opsporing van zwartwerkers, dat kan ook weer gebruikt worden voor de opsporing van bijstandsfraude. Als het om personen gaat die bijstand hebben en ook inkomsten zwart verdienen hebben, dan hebben ze extra inkomsten.”

Werk of onderzoek uitvoeren met data is vaak een verkennend proces, dit maakt doelbinding tot een complex probleem. Vaak moeten de mogelijkheden van een dataset eerst onderzocht worden of moet eerst gekeken worden welke vragen de dataset zou kunnen beantwoorden. De vraag wordt dan: haal je het doel uit de data of vorm je de data naar het doel? Een andere deelnemer heeft ook een ervaring gedeeld over waarom doelbinding en een afgebakend vraagstuk belangrijk zijn, want hoe zorg je dat je daadwerkelijk vindt waar je naar zocht? De deelnemer gaf aan dat een dataproject alleen succesvol van de grond kan komen wanneer het duidelijk is waar de data voor gebruikt moet worden. Zo werd er een voorbeeld aangehaald waarin de data-analisten op zoek moesten naar een speld in een hooiberg, zonder te weten hoe de speld eruit zag. De data-analisten kregen de opdracht van de wethouder, maar deze was onvoldoende afgebakend. Het was onduidelijk uit welke mensen de klantgroep bestond en welke selectie daarin gemaakt moest worden. Uiteindelijk heeft de data-analist uitgelegd dat het belangrijk is om te weten wie er in je data zit, alleen zo kan je een gerichte selectie maken. Dit wordt ook aanbevolen in een onderzoek van het Rathenau Instituut naar waardevolle digitalisering. Eén van de cruciale processen van digitalisering is het verhelder van het nut en de grenzen vanuit de publieke waarden. Het is de taak van de bestuurder om helder te maken wanneer digitalisering wenselijk is en waar grenzen en randvoorwaarden nodig zijn. Ook het stimuleren en richting geven aan innovatieve dataprojecten vanuit publieke waarden wordt gezien als de taak van de bestuurder. Zo worden negatieve gevolgen van dataprojecten verminderd.³

² Function creep in het tijdperk van big data

<https://www.bitsoffreedom.nl/2017/12/21/function-creep-in-het-tijdperk-van-big-data-alles-is-verdacht/>

³ Waardevol digitaliseren

https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2019-03/Rathenau%20Instituut_Waardevol_digitaliseren.pdf

Doelbinding uit zich dus in een legitieme dataset zonder risico op function creep. Hierbij is dataminimalisatie essentieel. Inzicht hebben in de datasets en een afgebakend vraagstuk met een helder doel zijn ook van belang. Op deze manier wordt gegarandeerd dat het nut en doel van het project duidelijk en zinvol is. Een zeker niveau van datageletterdheid is hierbij noodzakelijk.

Verantwoording

Een van de randvoorwaarden die dicht bij doelbinding staat is verantwoording. Met verantwoording wordt bedoeld: de noodzaak tot het kunnen uitleggen waarom er voor het specifieke dataproject is gekozen en bijvoorbeeld niet voor een ander project. Projecten hebben verschillende lagen verantwoording zoals politieke en juridische verantwoording, maar ook ethische en maatschappelijke verantwoording is van belang. Over het algemeen viel op dat dataprojecten binnen gemeenten vaak processen van lange adem zijn. Dit betekent dat dataprojecten projectleiders behoeven die met deze lange adem mee kunnen gaan van begin tot eind. Wanneer er geen duidelijke projectleider aanwezig is, komen de projecten maar moeilijk van de grond. Daarnaast kan het ontbreken van een duidelijke producteigenaar leiden tot trage processen. Dit komt doordat er geen doorslaggevende keuzes worden gemaakt of afspraken worden gepland.

Politieke verantwoording

Op politiek vlak is het kunnen verantwoorden van op data gebaseerde of gerelateerde keuzes cruciaal. Daarbij moet ook verantwoord kunnen worden of de keuze en het beleid de publieke waarden borgen. Het is van belang dat dit tijdig gebeurt in het proces en liever niet als het project of beleid nagenoeg afgerond is. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het per gemeente verschilt waar de vraag om datagedreven te werken vandaan komt. Terwijl in essentie de politiek verantwoording zou moeten dragen over het gevoerde beleid. Qua communicatie zit hier enige discrepantie tussen zoals de volgende participant benadrukt:

“Ik vind het juist iets voor de politiek eigenlijk. Ik heb zelf ook wel eens geopperd, als er nou goede voorbeelden zijn dan vind ik dat dat ook in dat soort commissies [VNG commissie informatiesamenleving] aan de orde moet komen. Zodat je er dan wat aan kan hebben als je al die bestuurders bij elkaar hebt zitten om die eens over zo’n kwestie te laten praten.”

Politieke vragen beginnen vaak vaag en geven weinig structuur aan de ambtenaren. Dit vraagt veel van de inhoudelijke en technische expertise van de ambtenaar om er een concrete en haalbare doelstelling uit te halen. Bij meerdere projecten werd gesproken over “pionieren”, omdat praktijkvoorbeelden en sturing vanuit de politiek ontbraken. Dit hoeft niet per definitie

tot falen te leiden, maar kan wel veel vertraging opleveren:

“Qua uren merk ik soms dat mensen inderdaad druk zijn en niet beseffen dat er soms sturing nodig is, een soort product eigenaarschap.”

Zo lopen meerdere projecten tegen het probleem aan dat ze niet direct de juiste mensen kunnen verzamelen voor het projectteam. Gemeenten worstelen in eerste instantie met de projectstructuur. Deze moet vaak nog opgezet worden omdat ze bij een bestaand project moeten inhaken en vaak nog geen duidelijke vraag hebben. Hierbij is het belangrijk dat er een leider is die mensen op sleeptouw neemt, anders dreigt een project stil te vallen.

Het lijkt erop dat er gebrek is aan politieke draagkracht bij de dataprojecten. Er is een behoefte van beleid om helderheid te krijgen welke politieke waarden er aanwezig is in dataprojecten. Dit om dataprojecten ook politiek te kunnen verantwoorden. Dit hangt nauw samen met verdere verantwoording over de waarden die aanwezig zijn in dataproject, met andere woorden de ethische verantwoording van dataprojecten is vaak ook nog onduidelijk.

Ethische verantwoording

Ook op ethisch vlak is verantwoording een belangrijk onderwerp. Het gebruik van data in projecten moet altijd werken naar het doel. Zoals eerder is uitgelegd wordt dit als lastig ervaren, want de competentie datageletterdheid is niet overal in de organisatie aanwezig. Gedurende het onderzoek zijn meerdere perspectieven op data voorbij gekomen. Zo worden data-analyses vaak beschouwd als een manier om keuzes en beleid te verantwoorden. Ook wordt data vaak ervaren als een andere kijk op de praktijk en ervaring in het veld. Verder wordt data beschouwd als een vorm van transparantie waarbij data heldere, op feiten beruste oplossingen produceert. Zo spreken deelnemers over als data als “bevestiging van een onderbuikgevoel” of “aanvullend op de theorie”. Deze redematies worden vaak als legitiem ervaren voor het betrekken van data bij een project. Hier is echter nog niet nagedacht over de ethische of sociale impact ervan.

Een opvallend aspect hierbij is dat de legitimering van een project en het ethische aspect min of meer worden ‘uitbested’ aan een ethische commissie/functionaris. Ethiek wordt dus veel gezien als synoniem van privacy en er vindt weinig tot geen ethische toetsing/reflectie plaats. Uit het onderzoek is gebleken dat het belang van een DPIA al geïnternaliseerd is. Dit valt of staat echter bij de procesmatige inbedding van de DPIA en de betrokkenheid van de Privacy Officer, waarover later meer. Echter, gaat ethiek verder dan privacy (Moody, Plat & Bekkers, 2019), en is het problematisch wanneer betrokkenen zichzelf niet meer bezig houden met de andere ethische overwegingen die ook komen kijken bij dataprojecten. Veel deelnemers hebben dan ook aangegeven dat het belangrijk is dat iedereen binnen de organisatie kennis heeft van (data)ethiek, maar dat kaders of sturing ontbreken. Binnen het onderzoek wordt een

ethisch kader als organisatorisch vraagstuk benaderd wat samenhangt met verantwoording. Concreet betekent dit de aanwezigheid van gestandaardiseerde ethische reflectie op processen en de vroege betrokkenheid van de relevante personen voor deze reflectie. Echter zijn gedurende het onderzoek geen documenten aangetroffen die ethische kaders bieden of stroomlijnen, zoals ook wordt aangekaart in het A&O rapport (Arets et al, 2019). Dit is iets wat individueel moet worden meegenomen door ambtenaren zelf. Momenteel is dit dus geheel afhankelijk van de betrokkenen van een project. Zoals de volgende quote illustreert:

“Naar mijn weten zijn de morele kompasvraagstukken vaak afwegingen die individueel worden gemaakt ofwel besproken in een college, maar het is niet zo dat ergens een stuk ligt wat onze opvattingen of intenties zijn.”

Dit valt te verklaren uit het feit dat er momenteel geen handelingskaders of afspraken over ethiek zijn. Iets wat ook al duidelijk werd in een onderzoek van het Rathenau instituut.⁴ Hierdoor verschilt de inbedding van ethiek en wie daarvoor verantwoordelijkheid moet dragen binnen de organisatie. Alhoewel veel participanten aangeven dat dit ieders eigen verantwoordelijkheid is, zagen wij gedurende dit onderzoek ook een vraag naar een ethisch kader of ethische commissie. De meningen zijn hierover verdeeld. Er wordt aangegeven dat dit zou kunnen bijdrage aan het stroomlijnen van processen zoals het delen van data tussen domeinen bijvoorbeeld. Een ander perspectief is dat ethiek niet volledig gedekt kan worden in kaders en regelgeving en dat dit dus bij ieder project specifiek bekeken moet worden om een oplossing op maat te garanderen. Vanuit dit perspectief wordt een ethische commissie gezien als het uit handen geven van verantwoordelijkheid. Hierover zei een participant:

“Er is niets zo lekker als wanneer iemand anders de verantwoordelijkheid draagt. Je moet mensen dus instrumenten bieden waarin zij expliciet benoemen waarom ze iets doen. En dat is voor veel mensen een vervelende vraag. Maar die vraag moet wel gesteld worden en kan niet altijd van bovenaf beantwoord worden.”

Momenteel ontbreekt er dus een kader omtrent ethische richtlijnen voor ambtenaren. Het ontbreken van dit kader zorgt ervoor dat de meningen verschillen over wie verantwoordelijkheid draagt voor de ethische overwegingen. Met als gevolg dat ethiek niet structureel in overweging wordt genomen, maar afhankelijk is van de betrokken ambtenaar. Dit is onwenselijk vanuit maatschappelijk oogpunt. Ethische overwegingen moeten structureel worden meegenomen gedurende een project (Hasselbalch & Tranberg, 2016). Een kader kan richtlijnen bieden over de invulling van ethische verantwoordelijkheid. Hierbij is wel van belang dat er sprake is van eigenaarschap omtrent de ethische inbedding en dat deze verantwoordelijkheid niet bij één individu of commissie komt te liggen. Dit om te voorkomen dat ethiek kan worden *geoutsourced*.

⁴ Opwaarderen Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving
https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-02/Opwaarderen_FINAL.pdf



Verantwoording is de noodzaak tot het kunnen uitleggen waarom er voor het specifieke dataproject is gekozen en bijvoorbeeld niet voor een ander project.

Gemeenschappelijke taal

Een belangrijke maar uitdagende randvoorwaarde voor het implementeren van verantwoorde dataprojecten is de ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal. Hiermee wordt bedoeld dat de verschillende domeinen binnen de organisatie in staat zijn om elkaar te vinden en in dialoog te gaan over een project, ondanks de verschillende expertises.

Wanneer de verschillende betrokkenen bij een dataproject actief met elkaar in dialoog gaan en wanneer er korte lijntjes tussen afdelingen zijn heeft dit een groot positief effect op het succes van een dergelijk project. Integraal werken is hierbij een belangrijk onderdeel, waarbij ruimte is voor verschillende betrokken partijen om regelmatig op elkaar af te stemmen en multidisciplinair te werken. Een participant beschrijft de multidisciplinaire manier van werken binnen haar gemeente:

“Dan zit je echt met elkaar van, waar staan we nu, waar willen we naartoe, wie wil gegevens waarom? Ik wil weer andere dingen dan mijn collega van financiën. Maar er zijn ook raakvlakken, en dat soort keuzes moet je met elkaar doen. Dat heeft volgens mij ook te maken met werkwijze binnen een gemeente. Heb je een gemeente waarbij gestimuleerd wordt dat je vanuit verschillende disciplines gezamenlijk iets oppakt.”

Tijdens het onderzoek kwam echter naar voren dat bovenstaande voor veel gemeenten nog niet optimaal verloopt. Een van de grootste uitdagingen binnen gemeenten is de communicatie tussen verschillende afdelingen. Werknemers weten niet altijd van elkaar dat ze bezig zijn met data en in de praktijk blijkt het moeilijk om individuele kennis gemeenschappelijk te maken. Dit is terug te zien in specifieke projecten, maar ook op gemeentebreed niveau. Dit terwijl zeker bij het thema datagedreven werken juist een vrij sterke verdeling bestaat tussen de kennis van beleidsmedewerkers en data-analisten. Succesvolle kennisoverdracht is dan ook een essentieel component bij datagedreven werken. Een participant vertelde over haar ervaringen met betrekking tot kennisoverdracht:

“Het is soms ook zo dat dat twee verschillende werelden zijn, dus hoe kom je met elkaar in contact voordat je elkaar kan helpen. Want de afdelingen hebben zelf niet altijd het idee hoe je hen kan helpen.”

Deze soms moeizame communicatie is terug te zien tussen verschillende onderdelen binnen de gemeenten. Ten eerste is een van de knelpunten die vaak naar voren komt dat data-analisten en domeinspecialisten moeite hebben met het vinden van een gemeenschappelijke taal. Ambtenaren die zich veel bezighouden met datagedreven werken zien duidelijk toegevoegde waarde die het gebruik van data kan hebben binnen gemeenten. Dit geldt echter in mindere mate voor collega's die minder in het thema zijn ingebed. Veel, vooral doorgewinterde, beleidsmakers zijn gewend om op basis van ervaring beleid te ontwerpen. Dit, in combinatie

met een gebrek aan kennis, betekent dat zij soms de toegevoegde waarde van data niet zien en niet de juiste vragen kunnen stellen aan data-analisten. Dit kan een negatief effect hebben op de communicatie, zoals een participant beschrijft in het licht van het anonimiseren van data:

“Hierbij merk je dat dit vrij moeilijk is voor de discussie. Want de data-analist heeft wel kennis op dat gebied en de inhoudelijke beleidsmedewerker vaak niet. Daar zit dus een gat in.”

Een nuance hierbij kan worden gevonden in het steeds grotere aandeel jonge werknemers, waarbij bovenstaande problematiek in mindere mate speelt. VNG realisatie spreekt over een 'nieuw' soort ambtenaar, een die begrijpt welke rollen op welk moment nodig zijn.⁵

Concluderend kan gesteld worden dat wanneer verschillende betrokkenen bij een dataproject korte lijntjes naar elkaar hebben en integraal werken dit een positieve invloed heeft op het projectverloop. Op dit moment is de communicatie binnen gemeenten, zowel tussen verschillende domeinen als tussen bestuurslagen echter nog niet optimaal afgestemd. Het is moeilijk om kennis gemeenschappelijk te maken en domeinen zijn niet altijd even goed afgestemd op elkaar.



Goede communicatie met en door betrokkenen en het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal heeft een positieve invloed op het projectverloop.

⁵ <https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2017-01/KING-Big-Data%20Gedreven-Gemeente%20-v1.pdf>

Wisselwerking politiek - ambtenarij

Met politiek draagvlak wordt bedoeld dat het voor de ontwikkeling van verantwoorde dataprojecten noodzakelijk is dat de politiek meer betrokken wordt bij de ontwikkeling van datagedreven bestuur. Zoals Tweede Kamerlid Kees Verhoeven aangeeft in zijn Techvisie: “De abstracte vorm, grote snelheid en de onbekende bestemming van digitalisering maken dat de politiek relatief weinig doet. Terwijl bij gevestigde thema’s verdeeldheid vaak in de weg staat, is hier een gebrek aan kennis en overzicht het grootste probleem. Digitalisering lijkt haast te groot, technisch en complex om aan te pakken. Dit terwijl digitalisering juist om politieke keuzes vraagt.” (Verhoeven, 2019, p. 7)

Dat dit nog niet gebeurt wordt zichtbaar in de communicatie tussen de ambtelijke en politieke tak. In sommige gemeenten wordt de politieke kant goed op de hoogte gehouden betreffende de ontwikkeling van datagedreven werken. Soms blijkt echter dat de communicatie over de procesvorming van dataprojecten naar de politieke tak van de gemeente terughoudend is. Een participant gaf aan dat wanneer een dergelijk project daadwerkelijk tot beleid leidt, de gemeente wel geïnformeerd wordt, maar deze niet betrokken is bij het proces zelf. Dit is in principe een normale gang van zaken binnen de gemeenten; ambtenaren zijn de uitvoerende macht en hoeven niet bij alles wat ze doen de raad te raadplegen. Men kan zich echter afvragen of het gebruik van data niet inderdaad een grotere politieke lading heeft dan andere bestuurlijke of beleidsgerichte taken van ambtenaren en dus meer politiek toezicht heeft. Daarnaast is steun vanuit de top van een gemeente belangrijk om datagedreven werken verder te ontwikkelen.⁶ De terughoudendheid van ambtenaren komt vaak voort uit een angst voor politici die koste wat het kost negatieve imagovorming willen voorkomen, en daarmee de ontwikkeling van datagedreven werken wellicht tegenwerken.

Er is bij de meeste participanten echter wel een wens voor een actievere politieke betrokkenheid. Een participant geeft aan:

“Wat ik zelf ook wel belangrijk vind is dat we daarnaast ook richting bestuur ook actie gaan ondernemen. Om het bestuur ook te betrekken bij dingen waar wij tegenaan lopen in projecten. Wanneer er niet een kant en klaar antwoord op de vraag is. Dat zou je ook kunnen voorleggen aan bestuurders. Om die ook mee te laten denken over kwesties die er op een gegeven moment aan de orde zijn.”

Er lijkt echter ook vanuit de politieke kant weinig ondersteuning te komen op eigen initiatief. Het werken met data en data ethiek wordt binnen de gemeente vaak weinig aangestipt door de politieke tak, en is vaak minimaal terug te vinden in officiële documenten zoals college- en coalitieakkoorden. Bij gemeenten waar er wel politieke betrokkenheid wordt gevoeld gaat het

⁶ Datagedrevensturing in gemeenten
https://www.aeno.nl/uploads/Datagedreven-werken-in-gemeenten_AO-fonds-Gemeenten-2017.pdf

meestal om individuele wethouders die toevallig affiniteit hebben met datagedreven werken. Dit terwijl een duidelijke en stevige agendering een positieve invloed heeft op datagedreven werken, zoals beschreven in het eindrapport Datagedreven sturing bij gemeenten van de VNG.⁷

Concluderend kan gesteld worden dat datagedreven werken binnen gemeenten een grotere politieke inmenging behoeft dan op dit moment plaatsvindt. De reden dat dit momenteel nog weinig gebeurt is tweeledig. Enerzijds zijn ambtenaren voorzichtig met het betrekken van wethouders of gemeenteraad, anderzijds komt er vanuit de politieke tak weinig initiatief tot inmenging. Dit terwijl in de interviews meermaals werd benadrukt dat het gebruik van data juist politiek toezicht behoeft.

Integratie privacy professional

De integratie van de privacy officer (PO), functionaris gegevensbescherming (FG) of equivalent hiervan in het projectontwikkelingsproces is een fundamentele randvoorwaarde voor de ontwikkeling van verantwoorde dataprojecten. Dit gaat verder dan deze er alleen bij betrekken aan het einde van een project om een stempeltje te krijgen.

In het onderzoek werd zichtbaar dat de communicatie tussen privacy officers en werknemers binnen specifieke projecten niet optimaal verloopt. De PO's zijn zeer drukke betrokkenen in bijna alle gemeenten. Dit betekent dat het contact met deze groep collega's vaak langzaam verloopt, waardoor projecten vertraging oplopen. Potentieel worden hiermee dus ook veel tijd en middelen verspild. Op de vraag wat er zou gebeuren bij één van de gemeenten wanneer de PO geen toestemming zou geven, werd simpelweg geantwoord dat dit het einde van een twee jaar durend project betekende. Een ander bijkomend nadeel van het feit dat de PO's pas in een laat stadium bij de projectvoering worden betrokken (vanwege de moeilijke bereikbaarheid of de keuze van de belanghebbenden bij het project) betreft de PO's zelf. De late betrokkenheid zorgt ervoor dat ze zich overweldigd voelen door het reeds gevorderde stadium. Een deelnemer gaat dieper in op de zorgen over mogelijke problemen of obstakels van PO's die hierdoor ontstaan, en het moeilijke contact:

“Zij schrikken vaak van ‘Help, wat is dit nu weer voor project?’ De vorige keer kon ik ze gewoon gerust stellen dat er contact was geweest en dan is het ook oké. Vaak is de PO toch wel een beetje bang dat er dingen zomaar gedaan en gecommuniceerd worden. Nu merk ik dat ze het volgens mij druk hebben. Ik heb al meerdere mailtjes gestuurd dat ik nu echt contact moet hebben met iemand over dit project. Ik heb eigenlijk nog geen reactie of contact met de PO gehad, dus ik weet het nog niet hoe dit gaat verlopen.”

⁷ Datagedreven sturing bij gemeenten
https://vng.nl/sites/default/files/datagedreven_sturing_bij_gemeenten_lr.pdf

Binnen een van de gemeenten werd aangegeven dat wanneer PO's wel vroeg bij het project worden betrokken, dit van positieve invloed is op de manier waarop ze naar een project kijken. Dan is de PO welwillend en wordt er actief meegedacht aan die kant. Echter, laat de weerbarstige praktijk zien dat dit ook van PO tot PO kan verschillen.

“Onze leidinggevende gaat dan naar de privacy officers en dan hebben ze overleg en dat gaat heen en weer de hele tijd. Ik heb gehoord dat dat vaak afhangt van welke privacy officer je krijgt. En ja die hebben natuurlijk ook geen kennis van data science of hoe dat precies werkt dus het is altijd een beetje zoeken.”

De betrokkenheid van een enkel individu lijkt op het eerst oog een minimale randvoorwaarde. Het probleem zit hem echter in de zware verantwoordelijkheden van deze of gene. Omdat de thematiek ethiek vaak teruggebracht wordt tot louter een privacy vraagstuk, is er maar één persoon in de organisatie die daar verantwoordelijk voor is; de PO/FG. Door de PO al vanaf het begin bij een project te betrekken aan de ene kant en ethiek een thema te maken wat door de alle betrokken gedragen wordt, kan onnodige vertraging en verspilling van middelen voorkomen worden.



DEDA in actie.

De Ethische Data Assistent

In dit rapport hebben we gezien hoe de ontwikkeling van dataprojecten moeizaam kan verlopen omdat verschillende randvoorwaarden omtrent de projecten niet of onvoldoende aanwezig zijn. Een fundamentele, ontbrekende rode draad in dataprojecten, is de ethische inbedding van dataprojecten. De Ethische Data Assistent (DEDA) is een manier om te beoordelen welke waarden door een digitaliserings- of dataproject geraakt worden. Op deze manier kunnen ethische aspecten van het project worden besproken en beslissingen ten opzichte van design, verantwoording en communicatie worden genomen. Alhoewel dit onderzoek door eerder genoemde problemen niet altijd kon kijken hoe de DEDA gebruikt/geïmplementeerd werd in de betrokken organisaties, heeft de Utrecht Data School al bijna 5 jaar ervaring met DEDA. De resultaten van dit onderzoek zijn dan ook al in verschillende maten naar voren gekomen in eerdere DEDA-workshops.

Wat voegt DEDA toe?

In haar zuiverste vorm is DEDA een manier om een ethische impact assessment van een dataproject te doen. De “bijvangst” van een DEDA-workshop is wellicht net zo interessant voor organisaties waar verschillende randvoorwaarde ontbreken. Zo legt een DEDA-workshop fricties bloot binnen de organisaties op verschillende (ethische) vlakken. Dit gebeurt als volgt. Een DEDA-workshop begint altijd met de formulering van de doelstelling van het dataproject. Tijdens deze formulering worden problemen omtrent verwachtingen en legitimiteit duidelijk zichtbaar. Hier wordt ook inzichtelijk hoe verschillende delen van de organisatie kijken naar het betreffende project. Door gezamenlijk het doel van het project duidelijk te krijgen, garandeert men dat het project de waarde (in ruimere zin) representeert van de hele organisatie. Dit is wat het creëren van ethische inbedding zou moeten zijn. Eerder onderzoek naar DEDA (van Wijk, 2019) laat ook zien dat hier een belangrijke rol voor het tool is weggelegd:

1. DEDA zorgt ervoor dat in een vroeg stadium de volledige scope van het project vanuit zoveel mogelijk verschillende expertises wordt belicht. Dit geeft een completer en rijker beeld van de ethische vraagstukken en belangen rond een project, en voorkomt tunnelvisie met betrekking tot mogelijke oplossingen.
2. DEDA helpt om op een gestructureerde manier over complexe problemen na te denken. [...]
3. DEDA brengt de menselijke kant van data-gerelateerde projecten scherp in beeld. DEDA maakt ethiek tastbaar maar leidt ook snel tot diepgaande discussies. (p. 66)

De bruikbaarheid van DEDA is dus het grootst wanneer het project in de beginfase staat en wanneer verschillende expertises vertegenwoordigd zijn bij het gebruik van DEDA. DEDA biedt een gestructureerde manier om diepgaande discussies aan te gaan over complexe onderwerpen. Het zorgt dat ethische valkuilen binnen een dataproject gedefinieerd worden, dat actiepunten worden opgesteld om deze knelpunten te ondervangen en dat het ethisch

beslissingsproces gedocumenteerd wordt. Deze documentatie zorgt voor accountability omtrent dataprojectoren en verhoogt de uitlegbaarheid en transparantie. Tevens kan het gebruikt worden als verslaglegging wanneer toelichting moet worden gegeven aan een ethische commissie, de Autoriteit Persoonsgegevens, burgers of de media.

DEDA implementeren

De impact van DEDA is het grootst wanneer een multidisciplinair team aanwezig is bij de DEDA-workshop uit verschillende delen van de organisatie. Zoals eerder gezegd, is het ten behoeve van de ethische inbedding wenselijk dat een brede set aan waarden vertegenwoordigd wordt door een brede set aan stakeholders. DEDA kan dit faciliteren, maar de concrete stappen om de mensen bij elkaar te krijgen moet wel door de organisatie zelf gedaan worden. Deze kanttekening leidt tot de volgende observaties met betrekking tot het uitzetten van DEDA.

Het behoefte om DEDA als reflectieproces te gebruiken ontstaat vaak bij een individu of een kleine groep medewerkers die bij een dataproject betrokken zijn. Ze opmerken het gebrek aan ethische inbedding van dataprojecten en zoeken hiervoor een oplossing. Soms is dit naar aanleiding van een breder gemeentelijk project, maar meestal ontstaat de wens nadat een individu een gebrek aan organisatorische en/of politieke sturing opmerkt op het gebied van data en ethiek. DEDA kan dan helpen om dit “gat” te dichten. De achtergrond van dit individu verschilt enorm. Dit kan een datawetenschapper zijn binnen een onderzoeksteam van de gemeente, een beleidsmedewerker met digitalisering in haar portefeuille, de Functionaris Gegevensbescherming of een andere strateeg of manager. De aanleiding tot het doen van een DEDA-workshop komt eigenlijk nagenoeg nooit vanuit de politiek.

Wanneer de DEDA-initiator voldoende heeft onderzocht of dit iets is voor haar organisatie, begint het mensen verzamelen voor één of twee workshops. Omdat het doen van een workshop zelden binnen een groter gemeentelijk project valt, is dit niet altijd evident. Het doen van een DEDA-workshop vraagt namelijk veel tijd, wat niet altijd aanwezig is. Hierbij helpt het als de noodzaak van DEDA al wordt ondersteunt door de directie, maar de Utrecht Data School heeft geen inzicht in of dit altijd het geval is. Zoals hierboven gesteld, DEDA-workshops worden zelden door de politiek of directie aangejaagd, het begint dus bijna altijd van beneden naar boven.

Samenstelling deelnemers DEDA-workshop

Naast de DEDA-initiator, zijn er meer spelers nodig binnen een organisatie om de DEDA-bal rollend te krijgen. Zo is de rol van Privacy Officer (PO) of Functionaris Gegevensbescherming (FG) hier ook van belang. De PO/FG heeft vaak weinig tijd en de toevoeging van een DEDA-workshop is een groot appèl hierop. Indien het wel lukt om een FG bij de DEDA-workshop te betrekken, wat wij sterk aanbevelen, krijgt de FG het inzicht dat de DEDA waardevolle input levert voor het hanteren van een DPIA. Wij krijgen vaak te horen van FG's dat het hebben

gedaan van een DEDA, het proces van de DPIA versnelt en vergemakkelijkt. Ook vinden FG's het prettig dat de DEDA zorgt voor een breder gedeelde verantwoordelijkheid en draagvlak voor de verantwoorde implementatie van dataprojecten, waar zij soms het idee hebben dat dit thema alleen op hun schouders als FG rust.

Het is belangrijk dat verschillende expertises een plek aan tafel krijgen tijdens een DEDA-workshop. Naast de PO of FG horen daar ook de data-analist of statisticus bij, projectleider, beleidsmedewerker, communicatieadviseur, medewerker met domeinkennis en praktische ervaring en wellicht ook iemand uit de politiek. Dit laatste is niet altijd haalbaar maar zorgt wel voor mandaat om politieke afwegingen tussen waarden te kunnen maken tijdens de workshop. In sommige gevallen is ook de betrokkenheid van externe partijen van belang. Omdat de ontwikkeling van dataprojecten soms (zeker door kleine gemeente) aan derde partijen wordt overgedragen, is het van belang dat deze partij ook betrokken is bij DEDA-workshops. Wanneer het project uitgevoerd werd door een derde partij, maar geen vertegenwoordiger van die partij aanwezig was bij de DEDA-workshop, zorgde dit voor gaten in kennis. Daartegenover staat dat wanneer de derde partij wel aanwezig is bij de workshop, dit zorgt voor een snellere en volledige beantwoording van de vragen en een effectievere aanpak van de actiepunten die volgen uit de DEDA-workshop.

Actiepunten na een DEDA-workshop

Tijdens een DEDA-workshop stelt de groep deelnemers actiepunten op. Dit kunnen kleine actiepunten zijn die te maken hebben met bijzaken. Soms zijn deze actiepunten groot en worden ze gedefinieerd als belangrijke voorwaarden voor het verantwoord uit kunnen voeren van het dataproject. Dit kunnen bijvoorbeeld gaten in de legitimering en operationalisatie van het project zijn. Wanneer deze actiepunten niet opgepakt en uitgevoerd worden, heeft de groep bepaald dat het dataproject geen doorgang kan vinden. Het is de verantwoordelijkheid van de groep zelf om deze actiepunten na de DEDA-workshop goed te implementeren.

Soms slaan actiepunten op bredere organisatorische valkuilen, bijvoorbeeld wanneer de verantwoordelijkheden omtrent dataprojecten niet helder belegd zijn binnen de organisatie. Deze valkuilen cq. randvoorwaarden zijn ook wat dit onderzoek belicht. Om deze gaten op organisatorisch vlak te dichten is er meer nodig dan alleen een DEDA-workshop en gaat de invulling hiervan dit onderzoek te boven. Mede dankzij de heterogeniteit van gemeenten is hier ook geen one-size-fits-all oplossing voor. Organisaties kunnen met behulp van dit onderzoek en het doen van een DEDA-workshop inzicht krijgen in welke randvoorwaarden ontbreken in hun organisaties. De manier waarop organisaties de veranderingstrajecten inzetten die ethiek een prominentere rol geeft in datagedreven bestuur is aan de organisaties zelf. Wat dit onderzoek wel helder maakt is dat er organisatiebreed draagvlak nodig is. Het op de kaart zetten van ethiek kan prima bij een enkele initiatiefnemer beginnen, maar het moet snel opgeschaald worden en op de agenda gezet worden van zowel directie als politiek. Gebeurt dit niet, dan is de kans groot dat wanneer het ethiek-vuur is aangewakkerd door een DEDA-workshop, dit snel weer uitdooft.

Conclusie

Zoals in het begin is aangegeven moesten de onderzoeksdoelstellingen en de methoden halverwege worden aangepast. Onderzoekers konden niet meer fysiek meekijken met dataprojecten bij gemeenten en een aantal DEDA-workshops konden geen doorgang vinden. Dit is opgelost door alle interviews op afstand af te nemen en door een aantal DEDA-workshops online te laten plaatsvinden. Door de flexibele houding van de deelnemende gemeenten, is het toch mogelijk gebleken om gedegen onderzoek te doen.

Het onderzoek is georganiseerd rondom de randvoorwaarden voor verantwoorde dataprojecten. Deze randvoorwaarden zijn: doelbinding, verantwoording, wisselwerking politiek-ambtenarij, en integratie privacy professional. Dit zijn de randvoorwaarden die naar boven komen in de interviews met verschillende personen die betrokken zijn bij de dataprojecten bij de zes gemeenten. Doelbinding uit zich voornamelijk in de noodzaak tot een afgebakend vraagstuk, met een helder doel dat verder reikt dan alleen een onderzoek doen met behulp van data. Hieraan gekoppeld is de randvoorwaarde verantwoording: de noodzaak tot het kunnen uitleggen waarom voor het specifieke dataproject is gekozen en bijvoorbeeld niet voor een ander project. Daarbij is het essentieel dat duidelijk is wie de trekker, projectleider en eindverantwoordelijke is van het dataproject. Deze verantwoording vindt ook zijn oorsprong in een gedegen samenwerking tussen politiek en ambtenarij, waarbij de politiek vorm kan geven aan de politieke en ethische inbedding van het dataproject. Een belangrijk spil in al deze projecten is de privacy professional die natuurlijk zorg draagt voor de juridische aspecten omtrent privacy maar in de praktijk ook bredere vragen omtrent doelbinding en ethische verantwoording aan de kaak stelt. Daarom is het van belang dat deze persoon van het begin af aan betrokken wordt en genoeg tijd, middelen en kennis heeft.

Deze randvoorwaarden zijn niet allesomvattend maar vormen cruciale elementen wanneer een gemeente verantwoorde dataprojecten wil opzetten. Uiteraard staan deze randvoorwaarden niet op zichzelf en is het lijstje niet uitputtend. Bovendien zijn sommige van de randvoorwaarden wellicht makkelijker te realiseren, terwijl andere vragen om een structurele organisatorische verandering.

De ambitie van de verschillende gemeenten omtrent digitalisering en datagedreven werken is zeker aanwezig, zoals de verschillende coalitieakkoorden of andere ambitie-documenten aangeven. Men durft hier experimenteel mee aan de slag te gaan met kleine projecten, om later met opgedane inzichten op te kunnen schalen naar de hele organisatie. De aanwezige motivatie en bereidheid inspanningen te verrichten om deze projecten te ontwikkelen is vernoemenswaardig. Het onderzoek wijst echter uit dat deze ambities soms vooruitlopen op de organisatie of, om het anders te formuleren, de organisatie loopt achter deze ambities aan.

Dit wordt al duidelijk in de discrepantie tussen beleid en praktijk die soms uit elkaar lopen.

Vraagstukken omtrent digitalisering, de inzet van data-analyse en nieuwe technologieën blijven vaak vaag zoals de formuleringen in de coalitieakkoorden aantonen. Dit schept onduidelijkheid ten opzichte van de verwachtingen van digitale technologie en de voorwaarden of kaders die hieraan worden gesteld. De beperkte aandacht voor digitalisering en data op bestuurlijk niveau heeft consequenties voor de organisatie, omdat medewerkers duidelijke richtlijnen missen. De formulering van doelstellingen in coalitieakkoorden zou zich moeten vertalen in duidelijke handelingsopties voor de medewerkers. De formulering van ambities en doelstellingen moet leiden tot uitvoering en implementatie.

Tijdens het onderzoek zijn verschillende vraagstukken en problemen ontdekt waar organisaties tegenaan lopen en waar ze oplossingen voor moeten vinden om aan hun eigen ambities te kunnen voldoen. De randvoorwaarden die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn, betreffen vaak complexe problemen waar niet altijd eenduidige oplossingen voor zijn. Vandaar dat er geen one-size-fits-all kader mogelijk is om richting te geven aan datagedreven werken.

Digitaliserings- en dataprojecten zijn niet slechts IT vraagstukken, die door specialisten opgelost kunnen worden. De complexiteit van de meeste vraagstukken vraagt om een multidisciplinaire aanpak. Hier moeten ambtenaren van verschillende kennisdomeinen en afdelingen samenwerken. Maar digitaliserings- en dataprojecten raken ook burgers en politieke waarden. Ze vragen om beleid en om de checks en balances van onze democratie. Dat betekent dat ambtenaren en raadsleden voldoende kennis moeten opdoen om de uitvoering, implementatie en ook het maatschappelijke toezicht van digitaliserings- en dataprojecten te kunnen realiseren. In sommige gemeenten begint dit vaak op het niveau van cursussen zoals het programma Digitale volwassenheid in Almere, de Data-academie bij de Gemeente Deventer, of een cursus Data voor het openbaar bestuur bij de Gemeente Dordrecht. In ieder geval moet er een inspanning komen om medewerkers en raadsleden te trainen in basisvaardigheden ten opzichte van digitalisering en data. Dit houdt in eerste instantie in dat begrip wordt ontwikkeld van de politieke impact van digitaliserings- en dataprojecten, en in tweede instantie een begrip van de kansen en valkuilen ervan. Niet iedereen moet in staat zijn om data-analyses te kunnen uitvoeren of datavisualisatie te maken, maar iedereen zou in staat moeten zijn om deze te lezen en kritische vragen te kunnen stellen.

Er wordt al het een en ander aangeboden om dit mogelijk te maken. De VNG biedt met haar Data Awareness Dag de mogelijkheid om ambtenaren op een laagdrempelige manier kennis te laten nemen van de kansen en uitdagingen omtrent dataficatie van het openbaar bestuur. Er is inmiddels een breed aanbod met cursussen voor data wetenschap in het openbaar bestuur. De CBS Urban Data Centers helpen heel concreet met vragen omtrent data en de toepassing op specifieke onderzoeksvragen. De Datawerkplaats van de Universiteit Utrecht heeft producten ontwikkeld om de benodigde vaardigheden en bevoegdheden in kaart te brengen die nodig zijn voor de uitvoering van een dataproject, een handleiding over het verantwoord delen van data tussen organisaties en een handleiding voor zinvol gebruik van dashboards.

Het instrument De Ethische Data Assistent is onderzocht tijdens dit onderzoek. Het biedt een effectbeoordeling om de gevolgen van digitaliserings- en dataprojecten in kaart te brengen en beslissingen te nemen ten opzichte van een verantwoord design. Gebruik van dit instrument biedt een positieve bijdrage aan de verantwoorde implementatie van dataprojecten en schijnt licht op het bestaan of ontbreken van randvoorwaarden en de actiepunten die ingezet kunnen worden om deze randvoorwaarden te ondervangen. Dit concluderen wij niet slechts uit onze eigen onderzoek en ervaringen in de afgelopen vijf jaar, maar ook op basis van onderzoek gedaan door buitenstaanders die niet betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling en het beheer van De Ethische Data Assistent (van Wijk, 2019).

Naast het gebruik van een ethisch kader of een instrument zoals DEDA is het belangrijk dat organisaties op een strategisch niveau de relatie tussen digitalisering en publieke waarden aankaarten en het nodige beleid ontwikkelen. Dat kan beginnen bij concrete stappen zoals een algoritmenregister (b.v. Gemeente Amsterdam), het ontwikkelen van inkoopvoorwaarden voor algoritmen (b.v. Gemeente Amsterdam), het uitvoeren van ethische impact assessments (zie coalitieakkoord Gemeente Utrecht), of het ontwikkelen van trainingen datawijsheid voor de medewerkers. Uiteindelijk moet het vraagstuk waarden en de legitimiteit van de digitale transitie worden behandeld op een strategisch niveau, door het college van bestuur en de raad. Het onderzoek van de Datawerkplaats heeft geleid tot een aanzet voor een normatief kader om de principes van goed lokaal bestuur in de digitale samenleving te definiëren (Meijer, Schäfer, Branderhorst 2019).

Tot slot reiken we acht aanbevelingen aan, die organisaties kunnen helpen om verantwoorde dataprojecten op te zetten. Deze aanbevelingen staan los van de -onzes inziens- bredere aanpak.



DEDA poster met antwoorden op de vragen op post-its.

Aanbevelingen

Duidelijke doelen en visie formuleren

Voorafgaand aan een dataproject moet duidelijk beschreven worden waarom dit project opgezet moet worden. Ook als het “alleen” een onderzoek betreft moet nagedacht worden over wat er met de resultaten gedaan gaat worden. Denk hierbij ook na over of het project de waarden representeert van de gemeente.

Verwachtingsmanagement

Wat gaat dit project opleveren, binnen welke tijd, maar ook wat gaat het niet opleveren? Datagedreven projecten bevatten vaak beloftes met betrekking tot efficiëntie of objectiviteit. Er moet ten allen tijde in de gaten worden gehouden of dit project als leidend of adviserend gebruikt gaat worden. Hebben de betrokkenen de juiste middelen om het project volgens de verwachtingen rond te krijgen?

Doe voor gevoelige dataprojecten een ethisch impact assessment

Om licht te schijnen op het bestaan of ontbreken van belangrijke randvoorwaarden voor de verantwoorde implementatie van (gevoelige) dataprojecten, raden wij aan om een ethisch impact assessment uit te voeren aan de hand van De Ethische Data Assistent. Dit draagt bij aan het ondervangen van randvoorwaarden en faciliteert daarnaast documentatie van het ethisch beslissingsproces van een specifiek dataproject.

Korte organisatorische lijnen

Een sterk hiërarchische organisatiestructuur belemmert verantwoorde dataprojecten door stroperige communicatie en gebrekkig eigenaarschap. Een plattere organisatiestructuur met korte communicatielijnen zorgt voor een betere inbedding van het dataproject in de organisatie. Heldere onderlinge communicatie, of het spreken van een ‘gemeenschappelijke taal’, kan bijdragen aan betere implementatie van dataprojecten.

Integraal en multidisciplinair werken

Dataprojecten vragen om een multidisciplinaire aanpak waarbij alle verschillende specialisten betrokken dienen te worden. Hierbij is van belang dat in de beginfase van een dataproject alle betrokkenen op één lijn zitten en dat men ook weet wat men aan elkaar heeft, dat wil zeggen, dat verantwoordelijkheden helder worden belegd.

Betrekking van de politiek

Om ervoor te zorgen dat het dataproject politiek en maatschappelijk gedragen wordt, dient de politiek er bij betrokken te worden. De vorm hiervan kan verschillen maar er dient wel ruimte gemaakt te worden binnen het project om expliciet de koppeling met de politiek op te zoeken.

Heldere rol geven aan PO/FG en die vanaf het begin betrekken

De privacy professionals dragen juridisch en ethisch veel verantwoordelijkheid. De organisatie en het projectteam dient er zorg voor te dragen dat deze hier genoeg tijd, middelen en kennis voor heeft om dit ook goed te kunnen doen. Door de privacy professional aan het begin van het project al te betrekken wordt er voorkomen dat men “tegen de privacy muur aanloopt”.

Ethiek organisatiebreed inbedden

Ethiek kan niet worden geoutsourced aan een comité of een keurmerk. Waardegedreven, verantwoorde dataprojecten kunnen alleen ontstaan wanneer alle betrokkenen hier eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor nemen. Dit door samen garant te staan voor het vormgeven van de organisatiewaarden in het project.

Auteurs

David van den Berg
Mirko Tobias Schaefer
Iris Muis
Lisa de Graaf
Roos Banning
Sander Klein

Vormgeving

Marjolein Krijgsman
Sander Prins

Wij willen graag de betrokken gemeenten bedanken; Almere, Den Haag, Eindhoven, Heusden, Leeuwarden en Rotterdam. Specifiek alle ambtenaren die hun tijd hebben vrijgemaakt om interviews te houden met de onderzoekers. Tevens willen wij VNG-Realisatie bedanken, in het specifiek John van Ameijde en Eelco de Winter. Tot slot graag een extra bedankje aan alle andere medewerkers van de Utrecht Data School die altijd beschikbaar waren voor feedback of humoristische noot.

Literatuur

- Arets, J., Van Beukering, P., Davits, R. & Mulder, E. (2019). *Digitale transformatie. Deel 2: Studie naar de wijze waarop gemeenten innoveren met digitale technologie en hoe zij kunnen anticiperen op de gevolgen voor werk*. Den Haag: A&O fonds Gemeenten.
- Austin, E. (2017, 21 december). *Function creep in het tijdperk van big data: Alles is verdacht*. <https://www.bitsoffreedom.nl/2017/12/21/function-creep-in-het-tijdperk-van-big-data-alles-is-verdacht/>
- De Kruik, E., Schoenmakers, F., Dijksman, M., Gremmen, M. & Minderhoud, M. (2015). *Rol en positie van gemeenten in een samenleving van Big en Open Data*. VNG Realisatie. <https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2017-01/KING-Big-Data%20Gedreven-Gemeente%20-v1.pdf>
- Evers, G., Haagoort, M. & Wesseling, H. (2017). *Datagedrevensturing in gemeenten*. Den Haag: A+O fonds Gemeenten. https://www.aeno.nl/uploads/Datagedreven-werken-in-gemeenten_AO-fonds-Gemeenten-2017.pdf
- Hasselbalch, G. & Tranberg, P. (2016). *Data Ethics. The new competitive advantage* (first edition). Publishare.
- Kool, L., Timmer, J., Royakkers, L. & Van Est, R. (2017). *Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut. https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-02/Opwaarderen_FINAL.pdf
- Moody, R., Plat, V., & Bekkers, V. (2019). Look before you leap: Barriers to big data use in municipalities. *Information Polity*, 24(3), 271-288.
- Van Est, R., De Bakker, E., Van den Broek, J., Deuten, J., Diederens, P., Van Keulen, I., Korthagen, I. & Voncken, H. (2018). *Waardevol digitaliseren. Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen het 'technologiespel'*. Den Haag: Rathenau Instituut. https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2019-03/Rathenau%20Instituut_Waardevol_digitaliseren.pdf
- Verhoeven, K. (2019). *TechVisie 2.0*. Den Haag: D66.
- Wesseling, H., Postma, R., Stolk, R. & Sabirovic, A. (2018). *Datagedreven sturing bij gemeenten*. <https://www.berenschot.nl/actueel/2018/oktober/grote-verschillen-datagedreven/>

