

DKF



REFLECTIE 3 - 2025

DATA-ETHISCHE REFLECTIE OP DE
'OMGEVINGS-CHAT'

Data-ethische reflectie op 'OmgevingsChat'

27 februari 2025

Gemeente Leeuwarden heeft op 22 november 2024 aan de Data-ethyk Kommisje Fryslân (DKF) gevraagd om data-ethisch advies aangaande het project 'OmgevingsChat'.

Casus

De OmgevingsChat is een AI-ondersteunde tool die ambtenaren helpt bij vragen over de Omgevingswet. Het systeem genereert antwoorden op basis van wet- en regelgeving en kan worden gebruikt ter ondersteuning van medewerkers. De tool is bedoeld om de informatievoorziening efficiënter te maken, zonder menselijke beoordeling te vervangen. De Omgevingswet is tevens complex, wat voor de gemeente een uitdaging vormt om deze helder en begrijpelijk aan inwoners uit te leggen. De OmgevingsChat kan hier een hulpmiddel voor zijn om de complexe materie van de Omgevingswet op een kwalitatief hoogwaardige wijze toe te lichten. Het project is ontstaan vanuit de behoefte om de omgevingswet toegankelijker en beter hanteerbaar te maken binnen de gemeente. De ontwikkeling en implementatie worden begeleid door externe experts en gekoppeld aan experimenten in de praktijk.

Reflectievraag

De Kommisje heeft op basis van de aanvraag de volgende reflectievraag gesteld: Wat zijn belangrijke ethische aspecten die een rol spelen bij de inzet van de OmgevingsChat door Gemeente Leeuwarden, waarbij de ambtenaar vragen van de inwoner over de Omgevingswet kan beantwoorden met behulp van AI? De commissie focust zich op data-ethiek waarbij publieke waarden een rol spelen. Dit zijn waarden die ten grondslag liggen aan een eerlijke, rechtvaardige samenleving zoals genoemd in het document "Waardevol digitaliseren" van het Rathenau Instituut (2018). De inzet van de OmgevingsChat brengt data-ethische vragen zonder daarbij een waardeoordeel uit te spreken, met zich mee op het gebied van privacy, autonomie, menselijke waardigheid, rechtvaardigheid, transparantie en betrouwbaarheid.

Privacy en controle over persoonlijke data

De inzet van de OmgevingsChat roept belangrijke vragen op over de bescherming van persoonsgegevens en de mate waarin gebruikers controle hebben over hun eigen data. Hoewel de chatbot werkt met openbare wetteksten, kunnen gebruikers onbewust gevoelige informatie invoeren, zoals adresgegevens of casusspecifieke details. Dit vergroot het risico

op ongewenste dataverzameling. Daarnaast kunnen restgegevens (residu-data) onbedoeld worden opgeslagen, wat extra aandacht vraagt voor het beheer en de beveiliging van data. Er is behoefte aan heldere richtlijnen en technische maatregelen om deze risico's te minimaliseren en gebruikers bewust te maken van de omgang met hun gegevens.

Autonomie en keuzevrijheid

De OmgevingsChat biedt gebruikers directe toegang tot complexe juridische informatie via een gebruiksvriendelijke manier, maar roept ook vragen op over autonomie en de mate waarin gebruikers zelf controle houden over hun beslissingen. Automation bias kan ertoe leiden dat ambtenaren de gegenereerde antwoorden als feitelijk juist beschouwen, zonder persoonlijke kritische afweging. Dit benadrukt het belang van AI-geletterdheid, transparante besluitvorming en de mogelijkheid voor gebruikers om eigen keuzes te maken zonder onbewuste beïnvloeding.

Menselijke waardigheid

Een AI-systeem moet niet bijdragen aan onpersoonlijke of afstandelijke dienstverlening. De OmgevingsChat geeft juridisch correcte antwoorden, maar houdt geen rekening met de persoonlijke context van de gebruiker, wat kan leiden tot rigide of niet-toepasbare adviezen. Dit benadrukt de noodzaak van menselijke controle ('human-in-the-loop'), zodat er ruimte blijft voor maatwerk en nuance. Ook moet worden gewaarborgd dat inwoners toegang houden tot alternatieve, niet-digitale kanalen om te voorkomen dat gebruikers zonder digitale vaardigheden worden uitgesloten.

Bias in algoritmen en rechtvaardigheid

Omdat de OmgevingsChat afhankelijk is van bestaande datasets, bestaat het risico dat bepaalde juridische interpretaties of beleidslijnen vaker worden benadrukt dan andere. Dit kan leiden tot subtiele vormen van bias in de gegenereerde antwoorden. Naast de inherente risico's van bias in taalmodellen, speelt de afhankelijkheid van externe datasetbeheerders een belangrijke rol, waardoor de gemeente slechts beperkt invloed heeft op de volledigheid en representativiteit van de data. Er is behoefte aan mechanismen om bias te signaleren en te corrigeren, evenals duidelijke afspraken en controles over de kwaliteit en actualiteit van de gebruikte datasets.

Transparantie

Transparantie is een essentiële voorwaarde voor vertrouwen in AI-toepassingen. Op dit moment is het voor gebruikers niet altijd inzichtelijk hoe de chatbot tot een bepaald antwoord komt, welke datasets (dan wel bestanden) worden gebruikt en welke onzekerheden er in de antwoorden zitten. Dit kan leiden tot misinterpretaties en een gebrek aan controle. Dit vraagt om duidelijke uitleg, toegankelijke verantwoording en transparante communicatie over de werking en beperkingen van het systeem.

Betrouwbaarheid en veiligheid

De betrouwbaarheid van de OmgevingsChat wordt grotendeels bepaald door de kwaliteit van de gebruikte datasets en de robuustheid van de achterliggende AI-modellen. Verouderde of incorrecte informatie kan leiden tot misleidende antwoorden, met mogelijk juridische of bestuurlijke gevolgen. Hier is ook de “human-in-the-loop” essentieel. Daarnaast is toegangsbeheer een cruciaal aandachtspunt: het moet helder zijn wie toegang heeft tot de data en hoe wordt gewaarborgd dat informatie consistent en correct blijft. Zonder een goed werkend controlesysteem kunnen fouten zich opstapelen, wat ten koste gaat van de betrouwbaarheid en veiligheid van het systeem.

Brede analyse van technologie en processen

Naast de inhoudelijke reflectie is de technologische en organisatorische infrastructuur van de OmgevingsChat geanalyseerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van het Holistic Data Responsibility Framework (HDRF), dat zes kerncomponenten onderkend: technologie, wetgeving, governance, processen, mensen en netwerk. Deze systematische aanpak maakt duidelijk hoe verschillende aspecten van het systeem samenhangen en welke verbeteringen mogelijk zijn (zie ook Bijlage 2).

Deze reflectie benadrukt dat de technologische infrastructuur van de OmgevingsChat niet losstaat van de organisatorische en ethische context. De manier waarop AI-systemen worden ingezet, beïnvloedt niet alleen de efficiëntie van gemeentelijke dienstverlening, maar ook de manier waarop AI-modellen worden beheerd, gebruikt en geïntegreerd binnen de organisatie.

Reflecties

Op basis van de data-ethische overwegingen rondom de OmgevingsChat ziet de Data-ethyk Kommissie Fryslân (DKF) een aantal aandachtspunten die verdere beschouwing verdienen:

- Periodieke audits en evaluaties kunnen een manier zijn om technische en ethische risico's vroegtijdig te signaleren en waar nodig bij te sturen.
- Het is van belang om kritisch te kijken naar ongewenste dataverzameling en hoe deze beperkt kan worden. Strikte richtlijnen voor opslag, verwijdering en residu-data lijken hier een rol in te spelen.
- AI-geletterdheidstraining kan bijdragen aan bewustwording, maar het blijft een aandachtspunt hoe automation bias effectief kan worden tegengegaan en menselijke controle gewaarborgd blijft.
- Inzicht in de werkwijze van de chatbot, bijvoorbeeld via bronverwijzingen en rapportages, kan bijdragen aan een beter begrip.

- Menselijke controle ('human-in-the-loop') lijkt een cruciale factor in het besluitvormingsproces. De vraag is hoe ambtenaren voldoende handelingsruimte behouden om AI-antwoorden te nuanceren en bij te sturen waar nodig.
- Bias in datasets en algoritmen kan een risico vormen. Het blijft een aandachtspunt hoe deze bias het beste kan worden opgespoord en gecorrigeerd, en in hoeverre afhankelijkheid van externe datasetbeheerders hier invloed op heeft.

Conclusie

De reflectie op de OmgevingsChat onderstreept dat technologische innovatie hand in hand moet gaan met ethische verantwoordelijkheid. Om de maatschappelijke acceptatie van AI-gestuurde dienstverlening te waarborgen, blijft het noodzakelijk om een balans te vinden tussen efficiënte dienstverlening middels AI en menselijke controle.

De commissieleden die aan deze reflectie hebben bijgedragen zijn: Willem Bantema, Mandy Bosma, Otto Dam (waarnemend voorzitter), Carlos de Matos Fernandes (secretaris), Manon Hegeman, Rienk Jonker, Henri Kruiper, Rudolf Simons (voorzitter).

Vastgesteld in de DKF-vergadering van 27 februari 2025,



Rudolf Simons,

Voorzitter Data-ethiek Kommissie Fryslân.

DKF