

DKF

MORESPRUDENTIE JAARBOEK FRYSLÂN

Data-ethische reflecties uit Fryslân

Volume 1 | 2024–2025

Rudolf Simons en Carlos de Matos Fernandes

Data-ethyk Kommisje Fryslân (DKF)
DataFryslân | dkf.frl

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Over de Data-ethyk Kommisje Fryslân

2. Overzicht van de casussen

3. Casus 1 – Dronegebruik in Leeuwarder woonwijken

4. Casus 2 – Draagkracht en draaglast in Friese wijken en buurten

5. Casus 3 – OmgevingsChat

6. Casus 4 – Generatieve AI op de werkvloer

Slotwoord

Colofon

Voorwoord

De rol van data en technologie in onze samenleving groeit snel. Overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven maken in toenemende mate gebruik van data om complexe vraagstukken beter te begrijpen, beleid te ontwikkelen en publieke dienstverlening te verbeteren. Deze ontwikkeling biedt kansen: betere inzichten, efficiëntere processen en nieuwe vormen van samenwerking. Tegelijkertijd roept de inzet van data en digitale technologie ook fundamentele vragen op. Niet alles wat technisch mogelijk is, is vanzelfsprekend ook wenselijk. Juist daarom is het van belang dat organisaties stilstaan bij de ethische dimensies van datagebruik.

De Data-ethyk Kommissje Fryslân (DKF) is opgericht vanuit de overtuiging dat reflectie op deze vragen noodzakelijk is. Overheden en organisaties in Fryslân werken steeds intensiever met data en algoritmen. Dat brengt verantwoordelijkheden met zich mee. Vanuit een samenwerking tussen de gemeente Leeuwarden, de Provinsje Fryslân en de coöperatie DataFryslân is een commissie gevormd die multidisciplinair en onafhankelijk kan reflecteren op complexe data-ethische vraagstukken. De commissie biedt een plek waar organisaties hun data-ethische vraagstukken kunnen voorleggen, zonder dat de uitkomst bindend is.

Dit eerste Moersprudentie Jaarboek Fryslân bundelt de reflecties van het jaar 2024–2025. Het laat zien hoe data-ethische vraagstukken zich in de praktijk manifesteren. De casussen bestrijken uiteenlopende domeinen: van drones bij stedelijke herontwikkeling in de wijk Heechterp in Leeuwarden, tot het analyseren van gevoelige data over leefbaarheid in Friese wijken, de inzet van een AI-chatbot voor vragen over de Omgevingswet, en het gebruik van generatieve AI door beleidsmedewerkers op de werkvloer. Elk van deze casussen laat zien dat technologische toepassingen niet los kunnen worden gezien van bredere maatschappelijke waarden als privacy, transparantie, rechtvaardigheid en menselijke waardigheid.

Wat deze casussen met elkaar gemeen hebben, is dat zij laten zien hoe data-ethiek zich ontwikkelt in de dagelijkse praktijk van beleid en uitvoering. Vaak gaat het niet om eenvoudige keuzes tussen goed en fout, maar om het zorgvuldig afwegen van verschillende belangen en waarden. Het doel van de commissie is dan ook niet om definitieve antwoorden te formuleren, maar om een reflectief proces te ondersteunen waarin deze afwegingen expliciet worden gemaakt. Door de reflecties openbaar te maken, ontstaat gaandeweg een verzameling van inzichten en afwegingen – een vorm van moersprudentie die organisaties kan helpen bij toekomstige vraagstukken.

De evaluatie van het eerste jaar laat zien dat de werkwijze van de commissie haar vruchten afwerpt. De reflecties hebben daadwerkelijk impact gehad: organisaties hebben op basis van de uitgebrachte adviezen aanpassingen doorgevoerd in hun projecten. Tegelijkertijd heeft het eerste jaar ook leerpunten opgeleverd. De bekendheid van de commissie dient groter te worden, het intakeproces kan worden verbeterd en de commissie wil meer organisaties in Fryslân bereiken. Dat zijn aandachtspunten voor de komende periode.

Data-ethiek is geen eenmalige exercitie, maar een voortdurend proces van reflectie. Technologie ontwikkelt zich snel en roept telkens nieuwe vragen op. Juist de combinatie van AI-toepassingen en publieke dienstverlening vraagt om structurele aandacht. Twee van de vier casussen in dit jaarboek gaan over AI: de OmgevingsChat en het gebruik van generatieve AI op de werkvloer. Dit illustreert hoe snel AI ingang vindt in gemeentelijke processen en hoezeer dat ook om ethische begeleiding vraagt.

Met dit jaarboek willen wij een bijdrage leveren aan de dialoog over verantwoorde digitalisering. Door de casussen en reflecties te bundelen ontstaat een gedeeld referentiepunt voor organisaties die zich bezighouden met de ethische kanten van digitalisering. Wij hopen dat deze publicatie uitnodigt tot verdere gesprekken, nieuwe inzichten en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige digitale samenleving in Fryslân.

Ik dank alle commissieleden, secretarissen, inbrengers en medewerkers van DataFryslân voor hun bijdrage aan dit eerste jaarboek. En ik nodig bestuurders, professionals, onderzoekers en inwoners uitdrukkelijk uit om deze reflecties te lezen en het gesprek over data-ethiek voort te zetten.

Rudolf Simons

Voorzitter Data-ethyk Kommissje Fryslân (DKF)
Leeuwarden, maart 2026

Over de Data-ethyk Kommisje Fryslân

“Niet alles wat technisch mogelijk is, is vanzelfsprekend ook wenselijk. Data-ethische reflectie helpt organisaties om bewust keuzes te maken bij het gebruik van data en technologie.”

1.1 Aanleiding en oprichting

De digitalisering van de samenleving heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven maken steeds intensiever gebruik van data, algoritmen en digitale technologie om maatschappelijke vraagstukken beter te begrijpen en beleid effectiever vorm te geven. Data kan helpen om patronen zichtbaar te maken, om beter te sturen op publieke doelen en om dienstverlening aan inwoners te verbeteren.

Tegelijkertijd brengt deze ontwikkeling nieuwe verantwoordelijkheden met zich mee. Het gebruik van data en technologie roept fundamentele vragen op over privacy, transparantie, rechtvaardigheid en de manier waarop besluiten tot stand komen. In Fryslân groeit de behoefte om niet alleen naar de technische en juridische aspecten van digitalisering te kijken, maar ook naar de ethische dimensie ervan.

Vanuit deze behoefte is op 25 januari 2024 de Data-ethyk Kommisje Fryslân (DKF) officieel opgericht. De commissie is ontstaan uit een gezamenlijk initiatief van de gemeente Leeuwarden, de Provinsje Fryslân en de Coöperatie DataFryslân U.A. Samen droegen zij zorg voor de financiering en inbedding van de commissie binnen het bredere programma voor digitalisering en databeheer in Fryslân. Het initiatief past in een landelijke trend waarbij overheden en publieke instellingen zoeken naar manieren om de ethische dimensie van datagedreven besluitvorming structureel te verankeren.

1.2 Doel en functie

De belangrijkste taak van de Data-ethyk Kommisje Fryslân is het uitbrengen van onafhankelijke reflecties op concrete data-ethische vraagstukken. Organisaties kunnen een casus voorleggen wanneer zij vragen hebben over de ethische implicaties van het gebruik van data, algoritmen of kunstmatige intelligentie. Daarbij gaat het vaak om vraagstukken waarbij technologische ontwikkelingen raken aan publieke belangen en maatschappelijke waarden.

De commissie analyseert dergelijke vraagstukken vanuit het perspectief van publieke waarden. De reflecties zijn uitdrukkelijk bedoeld als ondersteuning voor organisaties bij hun besluitvorming – nadrukkelijk niet als bindend advies. Door de reflecties openbaar te maken, ontstaat bovendien een groeiende verzameling van inzichten en afwegingen, ook wel aangeduid als moresprudentie.

DKF richt zich uitsluitend op de ethische dimensie van vraagstukken en spreekt zich niet uit over organisatorische, financiële of methodologische kwesties. De commissie verwacht dat de inbrenger bereid is om openlijk te reflecteren op de ethische aspecten van zijn project en de uitkomsten van de reflectie serieus neemt.

De Data-ethyk Kommisje Fryslân staat open voor vragen van organisaties die werken in of met het publieke domein in Fryslân. Overheden, maatschappelijke organisaties en andere publieke of semipublieke instellingen kunnen een vraagstuk voorleggen wanneer zij te maken krijgen met de inzet van data, algoritmen of kunstmatige intelligentie die een bredere maatschappelijke impact kan hebben. De commissie kijkt daarbij altijd naar de provinciale relevantie: heeft de kwestie potentieel impact op inwoners en gemeenschappen in heel Fryslân, of is ze van belang als precedent voor de regio?

1.3 Werkwijze: het reflectieproces

Wanneer een organisatie een data-ethisch vraagstuk wil voorleggen, dient zij een aanvraag in bij de commissie via dkf.frl. De aanvraag bevat een beschrijving van het project, de reflectievraag, de betrokken stakeholders en de relevante publieke waarden. Het reflectieproces bestaat uit zes stappen en neemt doorgaans zes tot acht weken in beslag.

Stap 1 – Inbreng: Het vraagstuk wordt aangemeld. De secretaris controleert de volledigheid van het dossier en verdeelt het onder de commissieleden.

Stap 2 – Informatieverzameling: Twee commissieleden verdiepen zich in het vraagstuk. Relevante informatie over de context, betrokken partijen en mogelijke maatschappelijke gevolgen wordt verzameld. Zo nodig vindt aanvullend overleg plaats met de inbrenger.

Stap 3 – Identificatie van ethische kwesties: De commissieleden identificeren de relevante data-ethische waarden en beschrijven de dilemma's die spelen per waarde.

Stap 4 – Analyse van waarden en reflectie: De voltallige commissie analyseert hoe de waarden en principes van toepassing zijn op de casus en hoe deze in balans kunnen worden gebracht. In een commissievergadering wordt het concept besproken.

Stap 5 – Conceptreflectie en hoor-en-wederhoor: De commissie stelt een conceptreflectie op en bespreekt deze met de inbrenger. Reacties worden verwerkt waar zij bijdragen aan feitelijke juistheid.

Stap 6 – Rapportage en publicatie: De definitieve reflectie wordt vastgesteld in de commissievergadering en ondertekend door de voorzitter. De reflectie wordt openbaar gepubliceerd via dkf.frl.



1.4 Reflectie op publieke waarden

DKF baseert haar reflecties op het normenkader 'Waardevol digitaliseren' van het Rathenau Instituut (2018), dat zeven kernwaarden beschrijft voor een eerlijke en rechtvaardige digitale samenleving. Aanvullend hanteert de commissie de waarde 'Menskip', die door Gemeente Leeuwarden is ingebracht als publieke waarde die de gemeenschapszin en sociale verbondenheid in een Friese context uitdrukt. De commissie selecteert per casus de meest relevante waarden en werkt die uit in haar reflectie.

Privacy. Het gebruik van data kan inzicht bieden in maatschappelijke vraagstukken, maar raakt tegelijkertijd aan de persoonlijke levenssfeer van inwoners. De commissie kijkt naar de noodzaak van dataverzameling, de proportionaliteit van het gebruik en de wijze waarop persoonsgegevens worden beschermd. Daarbij worden vragen over data-minimalisatie, secundair gebruik en herleidbaarheid betrokken.

Transparantie. In een samenleving waarin data en algoritmen steeds vaker worden ingezet bij beleidsvorming en dienstverlening, is het van belang dat duidelijk is hoe systemen werken en hoe besluiten tot stand komen. Transparantie raakt niet alleen aan technische uitlegbaarheid, maar ook aan bestuurlijke verantwoording en communicatie richting inwoners.

Rechtvaardigheid. Datagedreven systemen kunnen onbedoeld leiden tot ongelijkheid of discriminatie wanneer datasets niet representatief zijn of algoritmen bepaalde groepen benadelen. De commissie kijkt ook naar de vraag of datagebruik bijdraagt aan eerlijke besluitvorming of juist bestaande ongelijkheden versterkt.

Autonomie. Technologie kan het handelen van mensen beïnvloeden of onbewust sturen. De commissie reflecteert op de vraag in hoeverre mensen zelf regie houden over hun keuzes en hoe menselijke controle in besluitprocessen geborgd blijft. Automatisering mag niet leiden tot verlies van professioneel eigenaarschap of tot 'automation bias', waarbij gebruikers AI-uitvoer klakkeloos overnemen.

Menselijke waardigheid. Systemen mogen mensen niet reduceren tot dataobjecten of statistische categorieën. Er moet altijd ruimte blijven voor menselijke beoordeling, context en maatwerk. De 'human-in-the-loop'-benadering is daarbij een minimum, niet een garantie.

Mienskip. Datagebruik en digitalisering hebben invloed op hoe gemeenschappen functioneren. De commissie kijkt naar de vraag of technologie bijdraagt aan maatschappelijke verbondenheid, inclusiviteit en gedeeld eigenaarschap. Exclusie van burgers of medewerkers van digitale processen tast het gemeenschapsgevoel aan.

Veiligheid. Digitale systemen moeten robuust en betrouwbaar functioneren. Fouten of kwetsbaarheden kunnen leiden tot schade voor individuele gebruikers of de samenleving. De commissie kijkt naar technische waarborgen, maar ook naar bestuurlijke verantwoordelijkheden bij falen.

Proportionaliteit en voorzorg. De inzet van data en technologie moet in verhouding staan tot het doel. De commissie stelt de vraag of het beoogde middel het meest geschikte is, of er minder ingrijpende alternatieven beschikbaar zijn, en of voldoende rekening wordt gehouden met onbedoelde neveneffecten.



1.5 Moeresprudentie

Door reflecties openbaar te maken ontstaat geleidelijk een verzameling van casussen en afwegingen – een vorm van moeresprudentie. Zoals rechters terugkijken op eerder recht, zo kunnen organisaties terugkijken op eerder gemaakte ethische afwegingen in vergelijkbare situaties. Moeresprudentie helpt toekomstige besluitvormers en draagt bij aan gedeelde normen voor verantwoord datagebruik.

Een belangrijk uitgangspunt van DKF is het concept van moeresprudentie: het openbaar register van data-ethische reflecties dat organisaties ondersteunt bij het omgaan met vergelijkbare vraagstukken. Net zoals jurisprudentie een groeiende verzameling van rechterlijke uitspraken vormt die richting geeft aan toekomstige beslissingen, bouwt moeresprudentie een openbaar geheugen op van ethische afwegingen. Door reflecties te publiceren, draagt de commissie bij aan de ontwikkeling van gedeelde normen voor verantwoord datagebruik binnen het publieke domein in Fryslân.

Dit jaarboek is zelf een uitdrukking van dat principe: het bundelt de reflecties uit het eerste jaar en maakt ze toegankelijk voor een breder publiek. Zo worden de inzichten die zijn opgedaan in concrete casussen beschikbaar voor andere organisaties die met vergelijkbare vraagstukken te maken krijgen.

Een belangrijk uitgangspunt van DKF is dat de resultaten van de reflecties zo veel mogelijk openbaar worden gemaakt. Nadat een reflectie is afgerond en besproken met de betrokken organisatie, wordt een volledige versie gepubliceerd op dkf.frl. Op die manier ontstaat geleidelijk een groeiend register van reflecties dat kan dienen als inspiratie en referentiepunt voor toekomstige vraagstukken. De commissie hecht sterk aan de openbaarheid van haar werk: transparantie over de eigen werkwijze is een voorwaarde voor het gezag van de reflecties.

1.6 Leden van de Data-ethyk Kommisje Fryslân

De commissie bestaat uit leden met verschillende achtergronden en expertisegebieden. In de commissie zijn kennis en ervaring vertegenwoordigd op het gebied van bestuur en beleid, data-analyse en informatiemanagement, recht en privacywetgeving, ethiek en filosofie, en maatschappelijke vraagstukken. De leden nemen deel op persoonlijke titel en vertegenwoordigen geen specifieke organisatie. Juist deze diversiteit aan perspectieven draagt bij aan een zorgvuldige en breed afgewogen reflectie.

De reflecties in dit jaarboek zijn tot stand gekomen dankzij de inzet van de huidige en voormalige leden van de Data-ethyk Kommisje Fryslân. De commissie staat onder voorzitterschap van Rudolf Simons en telt de volgende leden: Willem Bantema, Mandy Bosma, Rienk Jonker, Henri Kruiper, Siebren de Ringh, Hilde Tjeerdema, Joost Gerritsen en Manon Hegeman. De secretariaatsfunctie wordt vervuld door Carlos de Matos Fernandes; voormalig secretaris is Otto Dam.

De commissieleden nemen deel op persoonlijke titel en zijn onafhankelijk van de organisaties die casussen inbrengen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun specifieke expertise en hun betrokkenheid bij vraagstukken rondom data, technologie en maatschappelijke waarden in een Friese context.

2 Overzicht van de casussen

Dit jaarboek bundelt vier data-ethische reflecties van de Data-ethyk Kommissie Fryslân uit de periode 2024–2025. De casussen laten zien hoe vraagstukken rondom data en technologie zich in de praktijk voordoen binnen het publieke domein in Fryslân. Hoewel de context van de casussen verschilt – van circulaire stedelijke herontwikkeling tot AI-ondersteunde beleidsontwikkeling – hebben zij één belangrijk kenmerk gemeen: zij laten zien dat technologische toepassingen altijd gepaard gaan met ethische afwegingen die aandacht verdienen.

Casus 1: Dronegebruik in Leeuwarder woonwijken

De gemeente Leeuwarden onderzoekt de inzet van drones bij de herontwikkeling van de wijk Heechterp. Drones inventariseren de buitenkanten van flats en materialen in de openbare ruimte ten behoeve van circulair hergebruik. De reflectie gaat in op de privacy van bewoners, transparantie over de dataverzameling en eigenaarschap van de beelden.

WAARDEN

Privacy, Proportionaliteit, Transparantie, Autonomie



Casus 2: Draagkracht en draaglast in Friese wijken en buurten

Een onderzoek naar de leefbaarheid van Friese wijken combineert gevoelige databronnen zoals zorggebruik en inkomensinformatie. De reflectie gaat in op de balans tussen maatschappelijke meerwaarde en de privacy en bescherming van bewoners tegen stigmatisering.

WAARDEN

Privacy, Proportionaliteit, Transparantie, Autonomie, Rechtvaardigheid



Casus 3: OmgevingsChat

De OmgevingsChat is een AI-gestuurde tool die ambtenaren ondersteunt bij het beantwoorden van vragen van inwoners over de Omgevingswet. De reflectie gaat in op betrouwbaarheid, bias, menselijke controle en transparantie over de rol van AI.

WAARDEN

Privacy, Proportionaliteit, Autonomie, Rechtvaardigheid, Menselijke waardigheid, Transparantie



Casus 4: Generatieve AI op de werkvloer

Beleidsmedewerkers van de gemeente Leeuwarden maken gebruik van generatieve AI-tools zoals Copilot Chat. De reflectie gaat in op verantwoord gebruik, transparantie, menselijke controle en de risico's van afhankelijkheid van AI bij beleidswerk.

WAARDEN

Privacy, Proportionaliteit, Autonomie, Rechtvaardigheid, Menselijke waardigheid, Transparantie, Mienskip



Casus 1

Dronegebruik in Leeuwarder woonwijken



3.1 Context

De gemeente Leeuwarden onderzoekt de inzet van drones bij de herontwikkeling van de wijk Heechterp. Met behulp van dronevluchten worden de buitenkanten van flats en materialen in de openbare ruimte gefilmd en gescand. Het doel is een digitale catalogus van bouwmaterialen op te stellen die hergebruik bij sloop en nieuwbouw mogelijk maakt – een bijdrage aan circulaire stedelijke ontwikkeling.

3.2 Korte duiding

De commissie benadrukt dat de inzet van drones voor circulaire inventarisatie maatschappelijke meerwaarde kan hebben, maar dat duidelijke waarborgen noodzakelijk zijn. Privacy en transparantie zijn de kernpunten.

De aanbevelingen richten zich op: heldere communicatie vooraf met bewoners, strikt beperkte dataverzameling tot het beoogde doel, onmiddellijke anonimisering van beelden van personen, vastlegging van eigenaarschap en bewaartermijnen, en een bewuste afweging of drones de meest proportionele methode zijn.

BEHANDELDE WAARDEN

Privacy, Proportionaliteit, Transparantie, Autonomie



1. Inhoud

- 2. Vraag
- 3. Casus
- 4. Overwegingen
- 5. Reflectie

2. Vraag

De gemeente Leeuwarden heeft een onderzoeksvraag ingebracht bij de Data-ethyk Kommisje Fryslân (DKF). Deze luidt als volgt:

‘De gemeente Leeuwarden wil in het kader van herontwikkeling/ herstructurering van de woonwijk Heechterp drones laten vliegen om de ruimte en materialen van de flats in de woonwijk te inventariseren door middel van filmen/ scannen. Leeuwarden wenst van de commissie advies of en zo ja er mogelijke ethische kwesties in het geding zijn’.

De gemeente heeft op 25 april 2024 de onderzoeksvraag nader toegelicht en dit vormt samen met de aangereikte schriftelijke informatie de basis voor de reflectie van de commissie. Hieronder treft u aan de casus, de ethische reflectie en het nawoord van de Data Ethiek Commissie Fryslân.

2.1. Casus

Er vindt een experiment plaats in het kader van herontwikkeling/ herstructurering van de woonwijk Heechterp Leeuwarden. Deze herontwikkeling wil de gemeente zo circulair mogelijk realiseren. De bedoeling is dat materialen hergebruikt worden bij de herontwikkeling van de wijk, nieuwbouw van de woonblokken én herinrichting van de openbare ruimte. Om dit mogelijk te maken is het voorstel om met behulp van een drone boven Heechterp te vliegen om materialen in de openbare ruimte én materialen van de flats te filmen respectievelijk te scannen. Deze film wordt vervolgens omgezet in een catalogus waaruit opgemaakt kan worden welke materialen (soort, aantallen, kwaliteit) aanwezig zijn aan de buitenkant van de flats.

2.2. Met wie werkt gemeente Leeuwarden samen

De woningbouwcorporatie Elkien is eigenaar van bijna alle woningen in de flatgebouwen van het gebied. Zij informeren hun bewoners regelmatig over de ver(nieuw)bouwontwikkelingen in Heechterp. Ook het vliegen met drones ten behoeve van de inventarisatie van materialen wordt in de communicatie richting bewoners meegenomen. Daarin wordt (of is) ook aangegeven dat alleen de flats worden gefilmd. Grondgebonden woningen maken geen onderdeel uit van de inventarisatie.

Aeroscan is het bedrijf dat de dronevluchten gaat uitvoeren en heeft ervaring met het omgaan van privacygevoelige informatie en filmopnamen met drones. De filmopnames worden gedaan met behulp van kunstmatige intelligentie en onherkenbaar gemaakt door het vervagen van beelden, het zogenaamde ‘blurren’. Achteraf zal een medewerker van Aeroscan de opnames controleren om te zien of het ‘blurren’ voor 100% is gelukt. De gemeente wordt in het gepresenteerde voorstel de beoogde eigenaar van de data (de geblurde versie van de film en de datacatalogus). De oorspronkelijke opnames wordt door Aeroscan vernietigd. De gemeente houdt hier toezicht op.

2.3. Welke problemen herkent de gemeente

Met het inzetten van drones worden mogelijk personen gefilmd die door Aeroscan geblurred worden. Om de privacy van bewoners te waarborgen worden met Elkien en Aeroscan afspraken gemaakt over informatiebeveiliging en verwerking van gegevens.

Het doel is nadrukkelijk de inventarisatie van materialen met behulp van een drone. Het is niet de bedoeling om persoonsgerelateerde data te verzamelen/in beeld te brengen. Het gaat hier specifiek om het in kaart brengen van her te gebruiken buitenmaterialen. Volgens de gemeente is dit minder kostbaar en minder gevaarlijk dan de overwogen alternatieven zoals het plaatsen van steigers, inzet van mensen et cetera. Herbruikbare materialen binnen de flats worden geïnventariseerd door fysieke waarneming.

2.4. Op welke wijze worden bewoners geïnformeerd en waar kan met terecht voor vragen

De gemeente is voornemers om bewoners per brief te informeren over de dronevlucht, waaronder de datum waarop dit plaatsvindt en het beoogde doel. Voor eventuele vragen wordt er een telefoonnummer beschikbaar gesteld. De ervaring van de gemeente is dat hier in de praktijk weinig gebruik van wordt gemaakt. Indien er veel vragen zijn, wordt een persoonlijk gesprek of bijeenkomst mogelijk gemaakt. Van tevoren wordt bekend gemaakt dát èn wanneer er wordt gevlogen. Bewoners kunnen hun gordijnen dichthouden hetgeen een mogelijkheid tot extra privacy biedt. Tijdens vluchten is de piloot herkenbaar in de wijk aanwezig, beantwoordt eventuele vragen en wordt het landingsvlak van de drone duidelijk zichtbaar gemaakt.

2.5. Belang van de reflectie

De gemeente Leeuwarden ziet een toenemende vraag op de inzet van drones in zijn algemeenheid en ontvangt dientengevolge graag een brede reflectie met inachtneming van de publieke waarden op de inzet van drones in zijn algemeenheid en specifiek op het hierboven beschreven experiment. Op deze manier wordt met een externe blik de diverse gezichtspunten opgehaald die van invloed kunnen zijn op de inzet van drones.

3. Casus

3.1. Afbakening

De gemeente Leeuwarden vraagt een bredere reflectie op de inzet van drones. De commissie beperkt zich in deze reflectie specifiek tot het experiment, omdat er voor een algemene reflectie op het gebruik van drones in het algemeen, meer broninformatie nodig is daar er dan andere ethische afwegingen geraakt worden die erg kunnen verschillen in context en toepassing. Met de broninformatie doelt de commissie op een vastgestelde gemeentelijke visie, afwegingskader en gemeentelijk beleid op het gebruik van open data, catalogisering van open data en inzetten van drones voor andere doeleinden, bijvoorbeeld voor crowd control. De commissie beperkt zich verder tot data-ethische aspecten. Data-ethiek richt zich op de morele implicaties van data verzamelen, opslaan en gebruiken, met nadruk op privacy, transparantie en rechtvaardigheid. Het onderscheidt zich van andere ethische takken door een specifieke focus op technologische en informatiegerichte vraagstukken.

3.2. Eigenaarschap

Naast de gemeente Leeuwarden zijn ook woningcoöperatie Elken en het bedrijf Aeroscan bij het experiment betrokken. Daarom is het van belang het eigenaarschap vooraf te bepalen. Voor belanghebbenden moet het duidelijk zijn wie adresseerbaar is bij voorkomende vragen over privacy, rechtsbescherming en dergelijke.

De commissie gaat er in binnen deze casus van uit dat het eigenaarschap bij de gemeente ligt en adresseert de reflectie aan de gemeente Leeuwarden. Hierbij heeft de commissie in ogenschouw genomen dat de gemeente opdrachtgever is van het experiment, over de juridische instrumenten beschikt om invloed op het experiment uit te oefenen en verwerkingsverantwoordelijk is voor de filmopnamen. De commissie snapt de keuze in de vorm van een experiment, van experimenten kun je leren. Een belangrijke eigenschap van experimenten is dat vooraf niet alles duidelijk is maar duidelijkheid op het gebied van eigenaarschap is wel belangrijk in de ogen van de commissie. Daarnaast zijn voor de commissie de afwegingen van de gemeente niet duidelijk geworden: met name wat het belang van de gemeente is in het experiment, omdat Elken als eigenaar van de flats het meeste belang heeft met het schouwen van de her te gebruiken buitenmaterialen.

3.3. Waarden

De gemeente Leeuwarden hanteert in het beleidsplan 'Invoering verantwoorde data-ethiek' de publieke waarden van het Rathenau Instituut aangevuld met 'de Mienskip'. Voor de commissie is het van belang om te weten welke waarden er onder de onderzoeksvraag liggen. Er zijn drie (of meerdere) soorten waarden te onderscheiden. Morele waarden richten zich op persoonlijke ethiek en het juiste handelen. Publieke waarden betreffen het algemeen welzijn en rechtvaardigheid binnen de samenleving. Data-ethische waarden focussen op privacy, transparantie en eerlijkheid bij het verzamelen en gebruiken van gegevens. De commissie heeft gekeken hoe de (schouw)-drones

op ethische verantwoorde wijze kunnen worden ingezet aan de hand van de publieke waarden zoals genoemd in het document "Waardevol digitaliseren" van het Rathenau Instituut (2018) en heeft een aantal publieke waarden geïdentificeerd die spelen bij de inzet van drones en geeft met deze reflectie input voor de besluitvorming bij de gemeente.

Het betreffen de volgende waarden:

1. Proportionaliteit
2. Privacy
3. Transparantie
4. Duurzaamheid
5. Vertrouwen
6. Autonomie

4. Overwegingen

4.1. Proportionaliteit

Het ethische dilemma rondom proportionaliteit draait om de afweging tussen de voordelen van het gebruik van drones voor materiaalinventarisatie en de mogelijke negatieve impact op privacy en veiligheid. Drones zijn efficiënt en kunnen kosten en tijd besparen, maar hun inzet moet gerechtvaardigd worden door duidelijke voordelen die zwaarder wegen dan de nadelen.

Het gebruik van drones lijkt een efficiënte manier om materialen te inventariseren voor hergebruik, wat tijd en kosten bespaart ten opzichte van traditionele methoden zoals het plaatsen van steigers maar veroorzaken een impact op de privacy en veiligheid van bewoners. Hoewel de gemeente de inzet van drones in huurovereenkomsten heeft opgenomen, kan dit als juridische legitimering opgevat worden hetgeen het draagvlak bij huurders mogelijk negatief beïnvloedt. Daarbij is het de vraag of dit juridisch gezien stand houdt om huurders daaraan de houden.

Het gebruik van drones lijkt een efficiënte manier om materialen te inventariseren voor hergebruik, wat tijd en kosten bespaart ten opzichte van traditionele methoden zoals het plaatsen van steigers. Het gebruik van drones hebben een impact op de privacy en veiligheid van bewoners. Het ethische dilemma ligt in de afweging of de doelstellingen van het gebruik van drones opwegen tegen de potentiële negatieve gevolgen. Hoewel de gemeente de inzet van drones in huurovereenkomsten heeft opgenomen, kan dit als juridische legitimering opgevat worden hetgeen het draagvlak bij huurders mogelijk negatief beïnvloedt.

Daarbij is het de vraag of dit juridisch gezien stand houdt om huurders daaraan de houden. Het gebruik van drones is gereguleerd door wetgeving zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), wat betekent dat de overheid alleen inbreuk mag maken op privacy als dit wettelijk en noodzakelijk is. Gemeenten hebben beperkte bevoegdheden in het luchtruim, maar kunnen wel voorwaarden stellen aan landingen en opstijgingen via subsidies of vergunningen.

De gemeente heeft vanuit het subsidiariteitsbeginsel geen inzicht gegeven in alternatieven met minder impact waardoor het lijkt alsof het gebruik van drones de enige oplossing zijn. De commissie geeft de gemeente in overweging om alternatieven te betrekken en deze ook te communiceren aan bewoners/ inwoners.

4.2. Privacy

Drones die boven een woonwijk vliegen, kunnen als inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van bewoners worden ervaren, ondanks dat het technisch mogelijk is om beelden onherkenbaar te maken (blurren)¹ met behulp van kunstmatige intelligentie. Hoewel dit proces bedoeld is om privacy te waarborgen, bestaat het risico op menselijke fouten bij de controle, waardoor persoonlijke beelden alsnog zichtbaar kunnen zijn. Zoals de gemeente heeft aangegeven heeft het bedrijf

¹ Kupyn, O., Budzan, V., Mykhailych, M., Mishkin, D., & Matas, J. (2018). DeblurGAN: Blind motion deblurring using conditional adversarial networks. In Proceedings of the IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (pp. 8183-8192). <https://doi.org/10.1109/CVPR.2018.00853>

Volgens de gemeente heeft het bedrijf Aeroscan veel ervaring met dataverwerking maar ontslaat de gemeente niet van de plicht om hier actief op toe te zien.

Het ethische dilemma betreft de vraag of de potentiële privacy-inbreuken gerechtvaardigd zijn door de voordelen van materiaalinventarisatie. Bewoners in kwetsbare wijken, zoals hier het geval, hebben vaak al een laag vertrouwen in de overheid en is de kans groot dat de dronevluchten als invasief worden ervaren. Extra zorg en aandacht vanuit de gemeente zijn cruciaal om het vertrouwen van bewoners te herstellen en te behouden. Het respecteren van privacy moet centraal staan, dat geldt misschien nog wel meer in kwetsbare wijken.

4.3. Transparantie

Het ethische dilemma rondom transparantie betreft de noodzaak om bewoners volledig en tijdig te informeren over de dronevluchten, inclusief hun doel en de verzamelde data en dit ook actief en begrijpelijk te doen. Gebrek aan transparantie kan leiden tot wantrouwen en weerstand onder bewoners.

Transparantie is essentieel om deze gevoelens te voorkomen en om draagvlak en betrokkenheid te vergroten. De gemeente moet niet alleen via nieuwsbrieven en digitale berichten communiceren, maar ook actieve betrokkenheid van bewoners bevorderen. Dit kan door bewoners de gelegenheid te geven zoals eerder genoemd door een informatielijn open te stellen waar vragen gesteld kunnen worden en bewoners zich uit kunnen spreken over de vluchten.

De fysieke aanwezigheid van de dronepiloot tijdens de vluchten is een positieve stap, maar aanvullende maatregelen zijn nodig om volledige transparantie te garanderen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het organiseren van een random steekproef waarbij bewoners in de gelegenheid worden gesteld de opnames te bekijken.

4.4. Duurzaamheid

De inzet van drones voor het maken van filmopnames moet niet alleen efficiënt zijn, maar ook duurzaam. Het ethische dilemma bij duurzaamheid ligt in de lange termijn beschikbaarheid en herbruikbaarheid van de verzamelde data. De inzet van drones moet niet alleen efficiënt maar ook duurzaam zijn.

Beleidsregels voor de toegang tot en het hergebruik van filmopnames zijn noodzakelijk om duurzaamheid te waarborgen. Dit omvat geharmoniseerde regels voor het delen van gegevens via repositories.

Daarnaast moet de impact op het milieu van drones in overweging worden genomen. Duurzaamheid moet centraal staan om bij te dragen aan een verantwoorde en milieuvriendelijke toepassing van technologie in stedelijke herontwikkelingsprojecten.

4.5. **Vertrouwen**

Het ethische dilemma rondom vertrouwen draait om hoe de gemeente het toch al lage vertrouwen van kwetsbare bewoners kan herstellen en behouden². Het gebruik van drones kan dit vertrouwen verder ondermijnen. Duidelijkheid over de bescherming van de gemeenschap, de rechtsgrondslag van gegevensverwerking en procedures bij incidenten zijn cruciaal.

Transparante- en begrijpelijke communicatie en actieve betrokkenheid van bewoners zijn essentieel om het vertrouwen te vergroten. Daarnaast is het essentieel dat de gemeente duidelijke richtlijnen heeft voor het omgaan met toevallige opnames van strafbare feiten, om juridische en ethische complicaties te vermijden.

4.6. **Autonomie**

Het ethische dilemma rondom autonomie betreft de mogelijke beperkingen van de bewegingsvrijheid van bewoners wanneer drones rondvliegen. De gemeente moet niet alleen technische oplossingen bieden, maar ook rekening houden met ethische aspecten en machtsverhoudingen.

De belangen van de meest kwetsbaren moeten centraal staan in het beleid. Bewoners moeten inspraak hebben in beslissingen die hun dagelijks leven beïnvloeden. Respect voor menselijke autonomie betekent ook het vermijden van manipulatie en onbewuste beïnvloeding door datagebruik.

Transparantie over hoe deze ethische kwesties worden aangepakt, is essentieel om autonomie te waarborgen en het vertrouwen te behouden. Gezien vorengenoemde geeft de commissie in overweging pas opnames te maken wanneer de bewoners zijn verhuisd.

² Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). Maatschappelijke spanningen en burgerparticipatie in Nederlandse achterstandswijken: Een onderzoek naar percepties en vertrouwen in de overheid. Den Haag: CBS.

5. **Reflectie**

De reflectie van de Data-ethyk Kommisje Fryslân (DKF) op het gebruik van drones door de gemeente Leeuwarden in de wijk Heechterp benadrukt een aantal cruciale ethische dilemma's die zorgvuldig overwogen mogen worden.

- Het gebruik van drones biedt aanzienlijke voordelen in termen van efficiëntie en kostenbesparing voor materiaalinventarisatie. Echter, deze voordelen moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen de potentiële negatieve impact op privacy en veiligheid. Gemeenten hebben beperkte bevoegdheden in het luchtruim, maar kunnen wel voorwaarden stellen aan landingen en opstijgingen. Het opnemen van dronegebruik in huurovereenkomsten zonder voldoende transparantie over alternatieve methoden en afwegingen kan als juridische legitimatie worden gezien, wat het draagvlak onder huurders negatief beïnvloedt. Deze overwegingen moeten centraal staan in de besluitvorming om een evenwicht te vinden tussen doel en middel. In de wijk Heechterp, waar het vertrouwen in de overheid al laag is, kan het gebruik van drones als invasief en bedreigend worden ervaren, ondanks maatregelen zoals het blurren van beelden met kunstmatige intelligentie. Daarnaast blijft er altijd een risico op menselijke fouten tijdens de controle van deze beelden. Het respecteren van de privacy van bewoners, vooral in kwetsbare wijken, is essentieel. Dit vraagt om extra zorg en aandacht vanuit de gemeente om het vertrouwen van bewoners te herstellen en te behouden.
- Het gebrek aan transparantie over de doelen en methoden van dronenvluchten kan leiden tot wantrouwen en weerstand onder bewoners. Het is van cruciaal belang dat de gemeente volledig en tijdig informatie verstrekt over de droneactiviteiten, inclusief de verzamelde data en de specifieke doelen van de vluchten. Actieve betrokkenheid van bewoners, door hen de gelegenheid te geven vragen te stellen en zich uit te spreken, is noodzakelijk om transparantie en vertrouwen te waarborgen. Dit sluit aan bij de ethische principes van communicatieve ethiek, die het belang van open en eerlijke communicatie benadrukken.
- De inzet van drones moet niet alleen efficiënt maar ook duurzaam zijn. Dit omvat beleidsregels voor de toegang tot en het hergebruik van filmopnames, evenals de overweging van milieupact en energieverbruik. Duurzaamheid moet centraal staan om bij te dragen aan een verantwoorde en milieuvriendelijke toepassing van technologie in stedelijke herontwikkelingsprojecten. Dit is in lijn met de ethische benadering van milieufilosofie, die pleit voor ecologische duurzaamheid en respect voor de natuur.
- Het gebruik van drones in kwetsbare wijken kan het toch al lage vertrouwen in de overheid verder ondermijnen. Duidelijkheid over de bescherming van de gemeenschap, de rechtsgrondslag van gegevensverwerking en procedures bij incidenten zijn essentieel. Transparante communicatie en actieve betrokkenheid van bewoners zijn cruciaal om het vertrouwen te vergroten. Richtlijnen voor het omgaan met toevallige opnames van strafbare feiten zijn noodzakelijk om juridische en ethische complicaties te vermijden. Dit benadrukt de noodzaak van rechtvaardigheid en eerlijkheid in de besluitvorming.

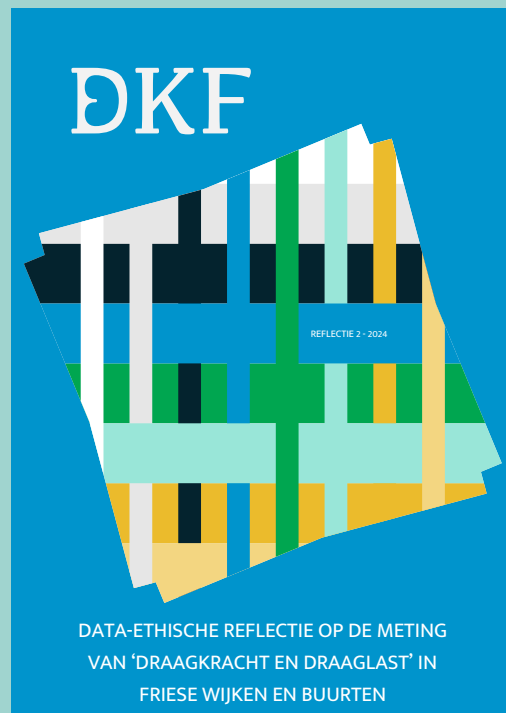
- Het respecteren van de autonomie van bewoners betekent dat hun bewegingsvrijheid niet onnodig beperkt mag worden door dronevluchten. Technische oplossingen moeten gepaard gaan met aandacht voor ethische aspecten en machtsverhoudingen, waarbij de belangen van de meest kwetsbaren centraal staan. Bewoners moeten inspraak hebben in beslissingen die hun dagelijks leven beïnvloeden. Transparantie over hoe deze ethische kwesties worden aangepakt, is essentieel om autonomie te waarborgen en het vertrouwen te behouden.
- Het waarborgen van dataprivacy, toekomstige audits en het onderkennen van mogelijke risico's vereist een Data Protection Impact Assessment (DPIA) bij het gebruik van drones. Het experiment moet grondig worden geëvalueerd om de impact en effectiviteit van de maatregelen te beoordelen en bij te dragen aan de gemeentelijke visie en ethische codificatie.
- Bij vergelijking van de toegepaste ethische waarden van DKF met die van de gemeente Leeuwarden valt op dat privacy, autonomie en duurzaamheid (al hoeveel in bredere context bij gemeente Leeuwarden) in beide ethische waardensets naar voren komen. Daarnaast zijn er waardensets die niet zijn toegepast maar wel door de gemeente Leeuwarden worden omarmd zoals rechtvaardigheid (eerlijkheid en gelijke behandeling), menselijke waardigheid (is een grondrecht en verschillende betekenissen en uitleg maar raakt aan mensenrechten), controle op technologie (het beheren van technologische ontwikkelingen) en veiligheid en mienskip. In deze casus kwam veiligheid als waarde niet aan bod (ander domein) en het begrip mienskip (gemeenschap) is lastig te vertalen naar een ethische waarde. De waarden proportionaliteit, transparantie en vertrouwen komen niet voor bij de gemeente Leeuwarden en zouden (zeker de eerste twee) een waardevolle toevoeging kunnen zijn aan de ethische waarden die de gemeente nastreeft.

De commissieleden die aan deze reflectie hebben bijgedragen zijn: Willem Bantema, Mandy Bosma, Joost Gerritsen, Manon Hegeman, Rienk Jonker, Henri Kruiper, Rudolf Simons (voorzitter) en Hilde Tjeerdema.

Leeuwarden, 1 juli 2024

Casus 2

Draagkracht en draaglast in Friese wijken en buurten



4.1 Context

Een onderzoek beoogt inzicht te geven in de draagkracht en draaglast van wijken en buurten – de verhouding tussen sociale belasting en maatschappelijke veerkracht. Hiervoor worden uiteenlopende databronnen gecombineerd, waaronder mogelijk gevoelige gegevens over inkomen, zorggebruik en schuldenproblematiek.

Het gecombineerde gebruik van deze gegevens brengt risico's mee voor de privacy van individuele bewoners, zeker in kleinere buurten waar data sneller herleidbaar zijn. Daarnaast bestaat het risico dat buurtprofielen worden gebruikt op manieren die bewoners benadelen.

4.2 Korte duiding

De commissie erkent het maatschappelijke belang van inzicht in leefbaarheid, maar stelt scherpe eisen aan de manier waarop data worden verzameld en gebruikt. Privacy en bescherming tegen stigmatisering zijn leidende principes.

Centrale aanbevelingen: pas dataminimalisatie toe en onderbouw de noodzaak van elke databron; zorg voor robuuste anonimisering zeker in kleine wijken; stel een privacyimpactanalyse op; betrek bewoners bij het onderzoeksproces; leg gebruiksdoeleinden en toegangsrechten contractueel vast.

BEHANDELDE WAARDEN

Privacy, Proportionaliteit, Transparantie, Autonomie, Rechtvaardigheid



Data-ethische reflectie op de meting van ‘Draagkracht en draaglast’ in Friese wijken en buurten

1. Reflectievraag

Huurdersvereniging De Bewonersraad heeft op 26 september 2024 de Data-ethyk Kommissje Fryslân (DKF) gevraagd data-ethische aspecten van het onderzoek ‘Draagkracht en draaglast’ te bezien. De kommisje heeft op basis hiervan de volgende reflectievraag gesteld:

Welke data-ethische risico's en uitdagingen zijn verbonden aan het verzamelen, opslaan en analyseren van data met betrekking tot het onderzoek ‘Draagkracht en draaglast’, en op welke wijze kunnen deze risico's ethisch verantwoord worden beheerst?

Hierbij wordt specifiek gereflecteerd op:

- De rechtvaardiging van het gebruik van gevoelige gegevens zoals zorggebruik en inkomen, inclusief de vraag of minder invasieve alternatieven mogelijk zijn (proportionaliteit en subsidiariteit);
- De balans tussen privacy en transparantie, inclusief het respecteren van de persoonlijke levenssfeer en het communiceren van het doel en de reikwijdte van het onderzoek aan betrokkenen;
- De methodologische aanpak voor het verzamelen van data op buurtniveau, met oog voor participatie en representatie van inwoners, en het waarborgen van een eerlijke verdeling van middelen;
- De mogelijkheid om vooroordelen of discriminatie te voorkomen door middel van non-discriminatie ‘by design’ en andere ethische waarborgen;
- De verantwoording en het eigenaarschap van de data, inclusief de bescherming tegen secundair gebruik en de bewaking van de integriteit van het onderzoeksproces.

Deze reflectievraag biedt een kader voor het beoordelen van de data-ethische haalbaarheid

van het onderzoek, met aandacht voor privacy, rechtvaardigheid, transparantie, participatie en het voorkomen van discriminatie, waarmee de complexiteit van het ethisch verantwoord uitvoeren van dit project wordt belicht.

1.1. Data-ethische publieke waarden

De kommisje 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). In deze reflectie bespreken we in onderstaande paragraaf achtereenvolgens de waarden die aandacht verdienen en schetsen we een aantal overwegingen in relatie tot het project ‘Draagkracht en Draaglast’.

1.2 Leeswijzer

Deze reflectie bestaat uit verschillende onderdelen, beginnend met enige data-ethische **overwegingen** die zich rich op de morele implicaties van het verzamelen, opslaan en gebruiken van data, zoals privacy, transparantie en rechtvaardigheid. Hierna volgt een hoofdstuk met **aandachtspunten voor het gebruik van modellen** in het algemeen, waarbij het non-discriminatie by design-principe centraal staat. Tot slot bevat deze reflectie een **nawoord**, dat een samenvattende beschouwing biedt op de belangrijkste inzichten. De **bijlage** bevat de aanvraag van de Bewonersraad zoals die digitaal is aangeleverd bij de commissie, inclusief aanvullende informatie uit de bespreking van de casus en wat er na afloop is nagestuurd.

2 OVERWEGINGEN

2.1 Proportionaliteit en subsidiariteit

Het is belangrijk dat de voordelen van het gebruik van modellen opwegen tegen de potentiële inbreuken op privacy en autonomie van burgers. Verklaart dient te worden waarom deze specifieke dataset nodig is en in hoeverre minder invasieve alternatieven mogelijk zijn. Met het beoogde model worden mogelijk de negatieve effecten die thans plaatsvinden op de toewijzingssystematiek van woningen verminderd, maar de inzet van een dergelijk instrument moet wel gerechtvaardigd worden door de duidelijke voordelen die zwaarder wegen dan de nadelen. Daarbij wijst de commissie op:

- Het gebruik van dergelijke instrumenten is gereguleerd door wetgeving zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De kern van deze wetgeving is dat er alleen inbreuk gemaakt mag worden op privacy als dit wettelijk en noodzakelijk is.
- Er is scope c.q. kadering nodig zowel voor betreft het doel van het model, de benodigde variabelen als het detailniveau van de data.
- Draag er zorg voor dat de data alleen voor het oorspronkelijke doel gebruikt worden waarvoor de data werden verzameld. Het aan elkaar koppelen van alle mogelijke (bijzondere) persoonsgegevens op buurtniveau veroorzaakt mogelijke herleidbaarheid naar personen.
- Er wordt gebruik gemaakt van CBS-microdata die door het CBS beschikbaar gesteld worden voor (wetenschappelijke) onderzoeksdoeleinden, waarbij voldaan moet worden aan waarborgen en protocollen van CBS. De commissie heeft de indruk dat het hier niet om (wetenschappelijk) onderzoek gaat, maar juist om een andere manier van monitoring hetgeen mogelijk in strijd is met de protocollen van het CBS.

2.2 Privacy en Dataveiligheid

Het ethische dilemma bij privacy betreft de rechtvaardiging van de potentiële inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van gegadigden door het gebruik van het model. Hierbij vraagt de commissie aandacht voor het volgende:

- Het gebruik van microdata, waaronder gevoelige gegevens zoals zorggebruik en inkomen, kan leiden tot privacy risico's. Om deze risico's te mitigeren, is het noodzakelijk om te overwegen welke gegevens minimaal vereist zijn en om data te pseudonimiseren.
- Een Data Protection Impact Assessment (DPIA) wordt sterk aanbevolen om de privacy

risico's volledig te evalueren en om zeker te stellen dat de verwerking van data voldoet aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

- Extra zorg en aandacht vanuit de Bewonersraad is cruciaal waarbij het respecteren van privacy centraal staat. Bij het uitvoeren van het onderzoek zal goed gekeken moeten worden welke middelen waarvoor ingezet worden. Bij de keuze voor een specifiek middel zal eerst onderzocht dienen te worden of er alternatieve middelen zijn die een geringere negatieve impact hebben op ethische waarden. Een voorbeeld hiervan is de mogelijke impact op privacy.
- Gezien het verrijken van de data door het koppelen van de vele (bijzondere) persoonsgegevens wordt de onderbouwing op het gebied van juridische aspecten en privacy met node gemist.
- Er dient vanaf het begin van het project aandacht te zijn voor ethiek en privacy. Ofwel, het toepassen van privacy en ethics by design ¹.

Het gebruik van CBS-microdata kan risico's met zich meebrengen omdat er gevoelige informatie over inwoners instaat. Bijvoorbeeld over hoeveel zorg mensen afnemen.

Ook het gebruik van aanvullende af te nemen vragenlijsten kan eveneens gevoelige informatie bevatten over wat mensen vinden, voelen en ervaren.

Wanneer data worden gekoppeld ontstaan er nieuwe data die in zekere zin een vrij volledig beeld van iemands leven kunnen schetsen. De commissie vraagt zich af in hoeverre en hoeveel data nodig zijn voor een goed beeld van de leefbaarheid. Gegeven het bewaken van de privacy is het raadzaam zo weinig mogelijk gevoelige informatie te verzamelen en de data te pseudonimiseren. Het is de commissie niet duidelijk geworden of het verzamelen en koppelen van gevoelige CBS-microdata, zo mogelijk met andere data zoals de vragenlijsten, noodzakelijk is. Er ontbreekt namelijk een onderbouwing voor minder invasieve alternatieven. De commissie acht het in de onderzoeksopzet van belang dat:

- Duidelijk is hoe de gegevens beveiligd zijn;
- Wie toegang tot de gegevens hebben;
- Hoe lang gegevens bewaard worden en ook weer verwijderd worden;
- Op welke wijze men ervoor zorgt en garandeert dat de gegevens niet voor een ander doel gebruikt worden dan waarvoor ze verzameld zijn.

2.3 Transparantie

De commissie vindt het van belang dat betrokkenen op de hoogte worden gebracht van het doel en de reikwijdte van de data die verzameld worden en dat deze informatie duidelijk en

¹ Hoepman, J. H. (2022). *Privacy design strategies: The little blue book*.

tijdig wordt gecommuniceerd. Transparantie draagt bij aan vertrouwen en draagvlak onder burgers. Gebrek aan transparantie kan leiden tot wantrouwen en weerstand. Volledige transparantie is essentieel om deze gevoelens te voorkomen en om draagvlak en betrokkenheid van burgers te vergroten. Actieve betrokkenheid door gegadigden in de gelegenheid te geven vragen te stellen en zich uit te spreken, is naar de mening van de commissie zeer belangrijk. Inzichtelijk moet worden:

- Op welke wijze afwegingen gemaakt worden om bepaalde gevoelige data wel of niet mee te nemen in het model.
- Hoe onderzoekers ervoor zorgen om een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen met een minimaal gebruik van gevoelige data. Naar de mening van de commissie begint dit met het vooraf het vaststellen welke gegevens 'gevoelig' zijn en groepen inwoners kunnen raken.
- Dat bewoners expliciet toestemming hebben gegeven, voor zover nodig, voor het verzamelen van gegevens en de doelen van het onderzoek helder zijn gecommuniceerd. Dit is van belang omdat die de belangen van de inwoners raken.
- Welke methoden er gebruikt worden en welke nieuwe data 'gemaakt' worden door het combineren en verrijken van verschillende databronnen.
- Dat de uitkomsten van het model gedeeld worden met alle betrokkenen om daarmee de transparantie te waarborgen.
- Er volledige transparantie is bij het verzamelen, gebruiken, beheren van de data en daarbij de methodes van Research Datamanagement (RDM)² toe te passen. In het kader daarvan vooraf bepalen van bewaar- en vernietigingsstrategieën rond de gebruikte data hetgeen het vertrouwen in de integriteit van het project bevordert.

De commissie merkt op dat er ook data verzameld wordt van kwetsbare doelgroepen, deels historisch van karakter, deels actueel. Dit gekoppeld aan parameters suggereert een voorspelbaarheid waarmee de koppeling tussen verleden en heden in een model negatieve uitkomsten kan tonen. Daarmee ontstaat het risico dat in het beoogde model het verleden, van met name kwetsbaren doorwerkt naar de toekomst. Meer inzicht in het model is nodig om een inschatting te maken hoe groot het effect is.

2.4 Rechtvaardigheid en gelijke behandeling

Een rechtvaardige verdeling van woonomgevingen is van groot belang, vooral voor kwetsbare groepen. Vermeden dient te worden dat bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig worden geconcentreerd in bepaalde wijken of dorpen, wat kan leiden tot sociale ongelijkheid. Bij de implementatie van de onderzoeksresultaten is het cruciaal om te waarborgen dat besluiten worden genomen op basis van rechtvaardige overwegingen die de belangen van alle burgers

² Kupy³, O., Budza³, V., Mykhailych, M., Mishki³, D., & Matas, J. (2018). DeblurGAN: Blind motion deblurring using conditional adversarial networks. In Proceedings of the IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (pp. 8183-8192). <https://doi.org/10.1109/CVPR.2018.00853>

dienen. Het is van belang dat de voordelen van het project eerlijk worden verdeeld.

De commissie vraagt zich af wat met de uitkomsten van het onderzoek zal worden gedaan en wat de ethische implicaties hiervan zijn. Als er gekozen wordt voor een andere verdeling van groepen over de wijken, dan is de vraag of dit bijdraagt aan een rechtvaardige verdeling. Hebben de uitkomsten tot gevolg dat weliswaar minder kwetsbaren worden geplaatst in kwetsbare wijken, maar niet meer kwetsbaren in 'sterkere' wijken, dan draagt dit niet bij aan een rechtvaardige verdeling. Mogelijke verbetering van het huidige model kan voorgaande voorkomen. Hoe zorgt het project ervoor dat de uitkomsten van het onderzoek voor iedereen voordelen biedt.

Een gevaar met cijfers is dat er soms selectief gebruik van wordt gemaakt in een politieke context. Naar mening van de commissie is het kernprobleem onder de rechtvaardige verdeling dat er een tekort is aan woningen, structureel en al jarenlang waarmee een rechtvaardige verdeling ervan onder druk staat. Of de oplossingen liggen in 'Modelling' of in het oplossen van de discrepantie tussen 'de behoefte- en de beperkt beschikbare' woningen, heeft de commissie in de bespreking beziggehouden. Dit ligt buiten de scope van het onderzoek maar de commissie vraagt zich wel af in hoeverre hiermee rekening wordt gehouden. Gegeven de gevoeligheid bij het toewijzen van woningen is een belangrijk aandachtspunt bij het uitvoeren van het onderzoek en het implementeren van de conclusies dat er sprake is van niet schaden. Het is van belang dat de indieners maatregelen nemen om te voorkomen dat er secundair gebruik/misbruik wordt gemaakt van het model.

2.5 Verantwoording

Het dient duidelijk te zijn wie verantwoordelijk is voor beslissingen op basis van de gegenereerde data. Daarnaast is de vraag welke mechanismen er worden gehanteerd om te voorkomen dat data voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor ze oorspronkelijk zijn verzameld. Hierbij formuleert de commissie de volgende aandachtspunten:

- Op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat de data niet voor andere doelen gebruikt (kunnen) worden dan waarvoor ze oorspronkelijk verzameld zijn.
- Is er een mechanisme ingebouwd dat er bij elke nieuwe datakeus (bijvoorbeeld verrijking en koppeling) aandacht is voor ethische aspecten en gevolgen ervan.
- In hoeverre is het voor belanghebbenden mogelijk om bezwaar aan te tekenen tegen het gebruik van bepaalde data.
- Het is wenselijk om één eigenaar van de data aan te wijzen die de verantwoordelijkheid draagt voor de verwerking, het hergebruik, de bewaring en de vernietiging van de data, en voor het toegankelijk maken van de data voor gerechtigde partijen.

- Het gebruik van CBS-microdata ontslaat de indieners niet van de verplichting om aanvullende ethische afwegingen te maken voor (toekomstig) gebruik van data - rekening houdend met de context waar het over gaat.

2.6 Vertrouwen in het model en integriteit

Vertrouwen in het onderzoek is onmisbaar voor de maatschappelijke acceptatie ervan. Integriteit betekent dat het project consistent en eerlijk handelt volgens de vooraf vastgelegde ethische kaders. Daarbij is van belang:

- Draag er zorg voor een transparant en robuust beheer van de gebruikte gegevens en waarborg de integriteit van het model door openheid over de databronnen en methoden.
- Het project moet ook voorzien in mechanismen om datamisbruik of secundair gebruik van de gegevens te voorkomen, zodat burgers erop kunnen vertrouwen dat hun gegevens alleen voor de afgesproken doeleinden worden gebruikt.

Het gebruik van CBS-microdata kan slechts onder bepaalde voorwaarden en dus met toegangseisen. Dat betekent, niet noodzakelijk dat data ook gebruikt gaan worden. Binnen het project kunnen daar aanvullende eisen aan gesteld worden. Volgens de indieners wordt eerst een zogenaamde ‘nulmeting’ gedaan en de variabelen pas in een later stadium gedefinieerd worden. Met dit tijdsverloop vraagt de commissie zich af op welke wijze de te gebruiken data op een integere wijze verkregen wordt en dat door de tijd heen definities constant blijven.

2.7 Autonomie

Burgers dienen in de gelegenheid gesteld te worden om zeggenschap te hebben over de manier waarop gegevens over hun leefomgeving worden verzameld en gebruikt.

Het project moet hierbij rekening houden met het democratische belang van participatie en inspraak, zodat bewoners niet alleen als datapunten worden gezien, maar als actieve deelnemers in het proces.

Van belang is dat de inspraak en representatie van kwetsbare groepen en de mate waarin zij gehoord worden, zorgvuldig worden afgewogen. Dit vraagt om methodologische keuzes die de representativiteit en participatie binnen ethische kaders garanderen.

3 AANDACHTSPUNTEN BIJ HET GEBRUIK VAN MODELLEN

De commissie verwijst naast de publieke waarden bij het gebruik van modellen naar het non-discriminatie by design-principe³. Dit betreft een benadering binnen technologie en beleid waarbij systemen, producten en processen zodanig worden ontworpen dat ze automatisch rekening houden met gelijke behandeling en het vermijden van discriminerende effecten. Dit betekent dat er in alle ontwikkelingsfasen (van ontwerp tot implementatie) actief wordt nagedacht over hoe ongelijkheid, bevooroordeelde uitkomsten of uitsluiting kunnen worden voorkomen. Het doel van dit principe is ervoor te zorgen dat technologie en beleid eerlijk zijn en iedereen gelijke kansen biedt, ongeacht factoren als geslacht, etniciteit, leeftijd, religie of andere persoonlijke kenmerken. Het is vooral belangrijk in gebieden als kunstmatige intelligentie, waar geautomatiseerde beslissingen mogelijk onbedoelde vooroordelen kunnen versterken.

Bij de verzameling en verwerking van data dient rekening te worden gehouden met het non-discriminatie by design-principe. Dit houdt in dat:

- Gegevensverzameling en verwerking geen (in)directe discriminatie mogen bevorderen door bijvoorbeeld gegevens over etniciteit, religie of andere kenmerken op te nemen die tot vooringenomenheid kunnen leiden.
- De beveiliging van gegevens ook gericht is op het beschermen van de rechten van alle burgers, ongeacht hun achtergrond of situatie, zodat de kans op gegevensmisbruik, dat disproportioneel bepaalde groepen kan raken, wordt geminimaliseerd.

Bij proportionaliteit kan het non-discriminatie by design bijdragen door na te gaan of de verzamelde gegevens daadwerkelijk noodzakelijk zijn om tot een eerlijke en inclusieve analyse te komen. Dit kan bijvoorbeeld inhouden:

- Data die kunnen leiden tot vooroordelen of (in)directe uitsluiting worden vermeden, tenzij strikt noodzakelijk en met extra ethische waarborgen.
- Er zorgvuldig wordt overwogen welke analyses werkelijk bijdragen aan een evenwichtige en eerlijke verdeling van huisvesting, zonder groepen te benadelen of uit te sluiten.
- Binnen de waarde van rechtvaardigheid en gelijkheid dient het model zo ontworpen te worden dat het gelijkwaardige uitkomsten bevordert en negatieve effecten op kwetsbare groepen vermijdt. Van belang is dat:
- Het model ingericht wordt om rechtvaardige uitkomsten te stimuleren, waarbij bijvoorbeeld geen bevolkingsgroepen stelselmatig worden geconcentreerd in bepaalde buurten.

- Bij de interpretatie van data en het nemen van beslissingen moeten mechanismen worden ingebouwd om te controleren of beleid en beslissingen geen disproportionele impact hebben op specifieke groepen. Dit voorkomt dat het model onbedoeld bijdraagt aan uitsluiting of segregatie.

Het non-discriminatie by design-principe versterkt ook de waarde van autonomie, doordat alle burgers evenredige invloed moeten kunnen uitoefenen op hoe hun gegevens verzameld en gebruikt wordt. Daarbij is het belangrijk dat:

- Het participatieproces zo ontworpen is dat alle groepen, inclusief minderheden en kwetsbare burgers, een stem hebben in de besluitvorming. Dit voorkomt dat enkel de belangen van dominante groepen worden meegenomen.
- De representativiteit van burgers gelijkwaardig is in elke fase van het project, zodat ook stemloze of minder zichtbare groepen gehoord worden en er geen onbedoelde uitsluiting plaatsvindt in de dataverzameling en besluitvorming.

Om transparantie en verantwoording te waarborgen, is het essentieel door vooraf duidelijk te communiceren hoe het project discriminatie wil voorkomen, zodanig dat:

- Het project actief inzicht geeft in de afwegingen rondom data-inclusie en -exclusie en de impact daarvan op alle burgers.
- Burgers en belanghebbenden dienen geïnformeerd worden over de stappen die zijn genomen om te garanderen dat het model eerlijke, niet-discriminerende uitkomsten levert en niet bijdraagt aan sociale ongelijkheid of uitsluiting.

Bij vertrouwen en integriteit dienen mechanismen opgenomen te worden om discriminatie te voorkomen is essentieel om alle belanghebbenden een eerlijk en integer beeld van het project te bieden, door:

- Te waarborgen dat het model voldoet aan de principes van non-discriminatie, kunnen burgers vertrouwen hebben dat het model objectieve, eerlijke uitkomsten biedt zonder de belangen van bepaalde groepen te benadelen.
- Het project te voorzien in audits en onafhankelijke evaluaties om continu te controleren of het model onbedoelde discriminatie voorkomt en blijft bijdragen aan een rechtvaardige verdeling van woonomgevingen.

4 SAMENVATTING

In deze reflectie belicht de Data Ethiek Kommissie Fryslân (DKF) de data-ethische dilemma's rondom het onderzoek naar 'Draagkracht en Draaglast' in Friese wijken en buurten. Het voorgestelde model kan een waardevolle bijdrage leveren aan een rechtvaardige spreiding van draaglast en verbetering van leefbaarheid. Echter, de uitvoering brengt ook belangrijke risico's met zich mee, die zorgvuldig beheerd moeten worden. Deze risico's betreffen privacy, transparantie, rechtvaardigheid en de manier waarop gevoelige data verwerkt en gebruikt worden.

Privacy

Een van de belangrijkste dilemma's is de balans tussen het gebruik van gevoelige informatie, zoals zorggebruik en inkomen, en de bescherming van de privacy van de betrokken burgers. Het verzamelen en koppelen van CBS-microdata, zoals in het onderzoek voorgesteld, kan tot ongewenste inbreuken op de persoonlijke levenssfeer leiden. Dit geldt vooral wanneer deze data op buurtniveau wordt geanalyseerd, wat de herleidbaarheid naar individuele personen vergroot. Om dit risico te mitigeren, adviseert de commissie het toepassen van een Data Protection Impact Assessment (DPIA), een grondige evaluatie van de mogelijke privacygevolgen, zodat voldaan kan worden aan de eisen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daarbij wordt benadrukt dat het essentieel is om alleen die data te verzamelen die strikt noodzakelijk zijn voor het behalen van de onderzoeksdoelen.

Een voorbeeld hiervan is de vraag of het gebruik van gevoelige data, zoals zorggebruik, echt noodzakelijk is of dat minder invasieve alternatieven mogelijk zijn. De proportionaliteit en subsidiariteit zijn hierbij cruciaal: is het voordeel van de dataverzameling groot genoeg om de inbreuk op de privacy te rechtvaardigen? De commissie wijst erop dat dit soort ethische afwegingen vanaf het begin van het project moeten worden gemaakt om zowel juridische als morele integriteit te waarborgen.

Transparantie

Een ander belangrijk aandachtspunt is de transparantie richting de betrokken burgers. De DKF benadrukt dat burgers duidelijk geïnformeerd moeten worden over welke data verzameld worden, voor welke doeleinden, en hoe deze data worden beheerd en gebruikt. Gebrek aan transparantie kan leiden tot wantrouwen en weerstand bij de gemeenschap. Om draagvlak te creëren, moeten burgers actief betrokken worden en de mogelijkheid krijgen om vragen te stellen en hun zorgen te uiten. Zo moeten zij expliciet toestemming geven voor het gebruik van hun data, waarbij het duidelijk moet zijn welke gegevens 'gevoelig' zijn en hoe deze hun belangen kunnen raken. Door de volledige transparantie te waarborgen, worden zowel vertrouwen als de legitimiteit van het onderzoek versterkt.

Non-discriminatie

Het principe van ‘non-discriminatie by design’ wordt door de commissie aangevoerd als een essentieel hulpmiddel om ervoor te zorgen dat het model geen onbedoelde vooroordelen en ongelijke behandelingen introduceert. Bijvoorbeeld, door in alle fasen van het dataverzamelings- en analyseproces expliciet na te denken over mogelijke uitsluitingen, kan voorkomen worden dat bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig negatief worden beïnvloed door de resultaten van het model. De commissie geeft aan dat bijzondere persoonsgegevens tenzij strikt noodzakelijk, niet meegenomen zouden moeten worden om onbedoelde discriminatie te voorkomen. Daarnaast is het cruciaal dat mechanismen worden ingebouwd om te controleren of beslissingen geen disproportionele impact hebben op kwetsbare groepen. Dit bevordert de rechtvaardigheid in de toewijzing van woonruimtes en voorkomt dat het model bijdraagt aan sociale ongelijkheid of segregatie.

Rechtvaardigheid

Ook het aspect van rechtvaardigheid in het onderzoek krijgt veel aandacht. De commissie wijst erop dat een eerlijke verdeling van woonomgevingen, vooral voor kwetsbare groepen, centraal moet staan. Beslissingen die voortkomen uit de onderzoeksresultaten moeten erop gericht zijn om de belangen van alle inwoners te dienen en ongelijkheid in woonkansen tegen te gaan. De commissie benadrukt het gevaar dat cijfers, eenmaal gepresenteerd in een politieke context, soms selectief worden gebruikt om bepaalde beleidskeuzes te rechtvaardigen. De ethische uitdaging ligt er dan ook in ervoor te zorgen dat de onderzoeksresultaten bijdragen aan een werkelijk rechtvaardige toewijzing, zonder groepen te benadelen.

Eigenaarschap

Daarnaast hecht de commissie veel waarde aan de verantwoordelijkheid en het eigenaarschap van data. Het is belangrijk om duidelijk vast te leggen wie verantwoordelijk is voor de verwerking en het beheer van de data, evenals voor het voorkomen van secundair gebruik dat niet oorspronkelijk bedoeld was. Het aanwijzen van een eigenaar van de data, die toezicht houdt op het gebruik, de opslag en de vernietiging, kan helpen bij het waarborgen van ethische standaarden. Deze verantwoordelijkheden zijn niet alleen noodzakelijk voor juridische naleving, maar ook om het vertrouwen van de burgers in het proces te behouden.

Participatie

Tot slot benadrukt de DKF het belang van inspraak en participatie van burgers, vooral van kwetsbare groepen. De betrokkenheid van deze groepen moet gewaarborgd zijn, zodat zij niet alleen als dataobjecten worden gezien, maar als actieve deelnemers in het proces. Dit draagt bij aan een democratische legitimiteit en zorgt ervoor dat het project gevoed wordt

door de leefervaringen van de betrokkenen. Het streven naar representatie en participatie dient echter altijd in balans te zijn met de beschikbare middelen en de praktische haalbaarheid van volledige inspraak.

Het onderzoek naar ‘Draagkracht en Draaglast’ vraagt om een zorgvuldige afweging van belangen, waarbij privacy, transparantie, rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid centraal staan. Door deze ethische principes vanaf het begin te integreren in het project, kan de balans tussen het verzamelen van waardevolle data en de bescherming van de rechten van burgers worden gevonden. Dit versterkt niet alleen de wetenschappelijke integriteit van het onderzoek, maar draagt ook bij aan het maatschappelijk vertrouwen en de rechtvaardigheid van de uitkomsten. De DKF pleit dan ook voor voortdurende evaluatie, transparante besluitvorming en een ethisch toetsingskader om de belangen van alle betrokkenen zo goed mogelijk te dienen.

De commissieleden die aan deze reflectie hebben bijgedragen zijn: Willem Bantema, Mandy Bosma, Joost Gerritsen, Manon Hegeman, Rienk Jonker, Henri Kruiper, Rudolf Simons (voorzitter) en Hilde Tjeerdema (waarnemendvoorzitter).

Vastgesteld in de DKF-vergadering van 28 november 2024,

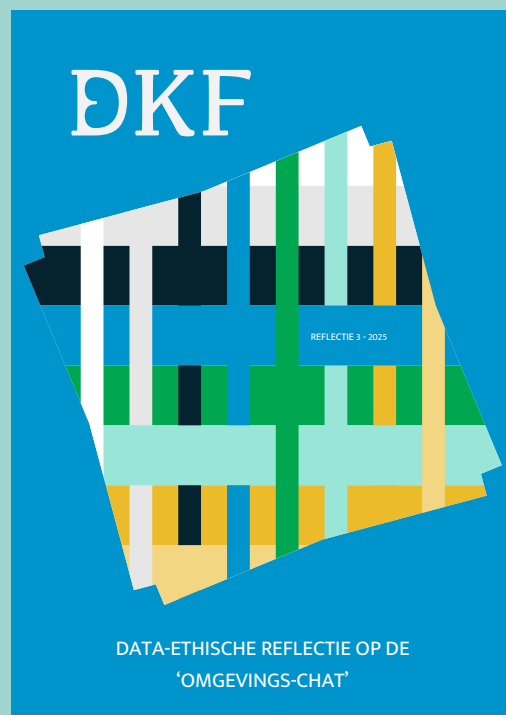


Rudolf Simons,

voorzitter.

Casus 3

OmgevingsChat



5.1 Context

De OmgevingsChat is een AI-gestuurde tool die ambtenaren van de gemeente Leeuwarden ondersteunt bij het beantwoorden van vragen van inwoners over de Omgevingswet. De tool maakt gebruik van een groot taalmodel gevoed met wet- en regelgeving en gemeentelijke documenten. De commissie heeft het reflectieproces doorlopen aan de hand van het Holistic Data Responsibility Framework (HDRF).

Centrale vragen zijn: hoe betrouwbaar zijn de antwoorden van het AI-systeem, wie is verantwoordelijk voor het eindantwoord, hoe transparant is de tool naar ambtenaren en inwoners toe, en hoe wordt bias in het model voorkomen?

5.2 Korte duiding

De commissie ziet potentieel in de OmgevingsChat als ondersteunend instrument, maar stelt harde voorwaarden. Menselijke controle is niet optioneel: ambtenaren blijven altijd eindverantwoordelijk. AI-gegenereerde antwoorden moeten altijd worden geverifieerd vóór doorzending naar inwoners.

Centrale aanbevelingen: communiceer duidelijk dat antwoorden AI-gegenereerd zijn; stel een verificatieplicht in voor ambtenaren; test periodiek op bias en onnauwkeurigheden; borg privacyprotocollen; en evalueer de tool regelmatig met betrokkenheid van gebruikers.

BEHANDELDE WAARDEN

Privacy, Proportionaliteit, Autonomie, Rechtvaardigheid, Menselijke waardigheid, Transparantie



Data-ethische reflectie op ‘OmgevingsChat’

27 februari 2025

1. Reflectievraag

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

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 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.

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 burger over de Omgevingswet kan beantwoorden met behulp van AI?

Hierbij wordt specifiek gereflecteerd op:

- **Privacy en controle over persoonlijke data.** Het verwerken van persoonsgegevens brengt risico's met zich mee. Daarom wordt bekeken welke maatregelen zijn genomen om privacy te waarborgen, hoe het risico op inbreuken door residu-data wordt beperkt en op welke wijze gebruikers hierover worden geïnformeerd. Daarnaast wordt beoordeeld hoe deze digitale werkwijze zich verhoudt tot traditionele, niet-digitale

processen van publieke dienstverlening.

- **Autonomie en keuzevrijheid.** De werking van de OmgevingsChat kan gebruikers beïnvloeden, bewust of onbewust. De reflectie richt zich op de vraag in hoeverre de chatbot gebruikers aanstuurt in hun keuzes. Ook wordt gekeken naar de rol van gebruikers (ambtenaren) en of zij voldoende bewust worden gemaakt van hun verantwoordelijkheden en ondersteund worden bij het juiste gebruik van de tool. Daarnaast wordt gereflecteerd of er sprake is van ‘automation bias’, waarbij gebruikers mogelijk blind vertrouwen op de gegenereerde antwoorden zonder kritische verificatie. Tevens wordt gereflecteerd op welke afwegingen gemaakt worden bij het bepalen van het juiste niveau van menselijke tussenkomst (‘human-in-the-loop’).
- **Menselijke waardigheid.** Bij de interactie met de OmgevingsChat moet worden voorkomen dat inwoners gereduceerd worden tot dataobjecten. Daarom wordt gekeken hoe menselijke controle (‘human-in-the-loop’) in het gebruik van de chatbot voldoende gewaarborgd blijft. Extra aandacht wordt besteed aan hoe beslissingen binnen het systeem tot stand komen en welke maatregelen nodig zijn om onbedoelde beïnvloeding te voorkomen.
- **Bias in algoritmen en rechtvaardigheid.** Algoritmische besluitvorming kan leiden tot vooringenomenheid. Deze reflectie beschrijft of mechanismen aanwezig zijn om bias in datasets en algoritmen te signaleren, corrigeren en voorkomen, en of de gebruikte data representatief en inclusief zijn. Tegelijkertijd wordt onderkend dat menselijke controle niet alle risico's volledig kan ondervangen. Daarom wordt gereflecteerd op welke aanvullende maatregelen nodig zijn om onbedoelde fouten en misinterpretaties te voorkomen.
- **Transparantie.** Gebruikers moeten kunnen begrijpen hoe de OmgevingsChat werkt en welke informatiebronnen worden gebruikt. Daarom wordt beoordeeld hoe transparantie gewaarborgd wordt en op welke manier gerapporteerd wordt over de werking en impact van het systeem. Daarnaast wordt bekeken welke partij eindverantwoordelijk is en welke controlemechanismen er zijn binnen het systeem om transparantie en verantwoording te waarborgen.
- **Betrouwbaarheid en veiligheid.** De betrouwbaarheid van de OmgevingsChat is van belang om te voorkomen dat gebruikers misleid worden door foutieve of onvolledige informatie. Daarom wordt gereflecteerd op in hoeverre de chatbot robuust en veilig functioneert en welke waarborgen er zijn om de kwaliteit en correctheid van de verstrekte antwoorden te garanderen.

De inzet van de OmgevingsChat brengt data-ethische vragen met zich mee op het gebied van privacy, autonomie, menselijke waardigheid, rechtvaardigheid, transparantie en betrouwbaarheid. Per waarde worden de belangrijkste risico's en afwegingen besproken.

Een zorgvuldige analyse van deze aspecten is essentieel om te waarborgen dat de OmgevingsChat op een ethisch verantwoorde wijze wordt geïmplementeerd en aansluit bij de verwachtingen van betrokkenen.

1.1 Data-ethische publieke waarden

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). In de onderstaande paragraaf bespreken wij achtereenvolgens de waarden die aandacht verdienen en schetsen we een aantal overwegingen in relatie tot het project ‘OmgevingsChat’.

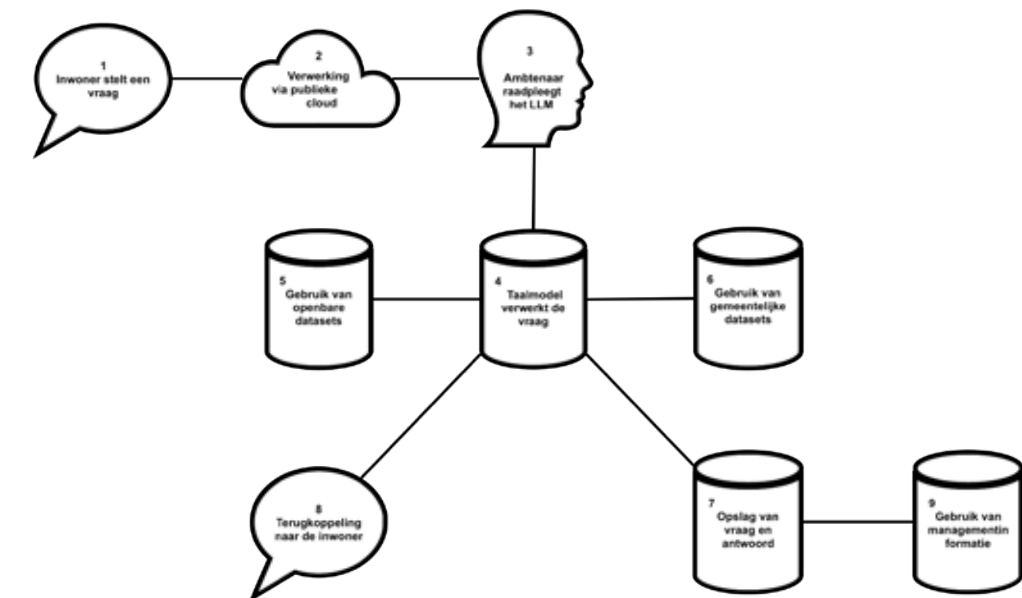
1.2 Leeswijzer

Deze reflectie bestaat uit verschillende onderdelen, beginnend met enige data-ethische overwegingen die zich richten op de morele implicaties van het gebruiken van de OmgevingsChat, zoals privacy, autonomie, menselijke waardigheid, transparantie en bias in algoritmen. Hierna volgt een hoofdstuk met overwegingen voor het gebruik van de OmgevingsChat, waarbij ook de procesbeschrijving van de tool centraal staat. Tot slot bevat deze reflectie een samenvattende beschouwing die de belangrijkste inzichten biedt. De bijlage bevat de aanvraag van de Gemeente Leeuwarden zoals die digitaal is aangeleverd bij de commissie, inclusief aanvullende informatie uit de bespreking van de casus en wat er na afloop is nagestuurd.

2 OVERWEGINGEN

De OmgevingsChat biedt een innovatieve manier om wet- en regelgeving toegankelijker te maken, maar roept tegelijkertijd fundamentele data-ethische vragen op. De commissie heeft deze casus beoordeeld aan de hand van de publieke waarden die centraal staan in een verantwoorde digitale transitie. In dit hoofdstuk worden de relevante waarden besproken en wordt ingegaan op de ethische overwegingen die bij de implementatie en het gebruik van de chatbot een rol spelen. De reflectie richt zich niet op bredere bestuurlijke of beleidsmatige kwesties.

Op basis van de initiële aanvraag en uitvraag via het Holistic Data Responsibility Framework (HDRF), zie Bijlage 2, gaat de commissie uit van het navolgende uit negen elementen bestaande proces. Deze elementen komen terug in de overwegingen per waarde.



Inwoner stelt een vraag (1)

De inwoner stelt via een webportaal of de app een vraag over regelgeving, zoals vergunningen of de openbare ruimte. De vraag bevat tekst, contactgegevens en metadata zoals tijdstip en locatie ten behoeve van beantwoording.

Verwerking via publieke cloud (2)

De vraag wordt via een publieke cloudinfrastructuur doorgestuurd naar de gemeentelijke systemen. Encryptie en andere beveiligingsprotocollen beschermen de informatie tijdens het transport.

Ambtenaar raadpleegt de OmgevingsChat (3)

De binnenkomende vragen worden in eerste instantie door het Klant Contact Centrum (KCC) behandeld. Echter, sommige vragen kunnen complexer van aard zijn en vereisen mogelijk doorverwijzing naar een tweedelijns specialist. De specialist kan de vraag stellen aan OmgevingsChat.

OmgevingsChat verwerkt de vraag (4)

De chatbot combineert informatie uit verschillende datasets en genereert een context specifiek antwoord op basis van actuele regelgeving en beleid.

Gebruik van openbare datasets (5)

De chatbot gebruikt datasets zoals de Omgevingswet en kadastrale informatie om accurate en juridisch correcte antwoorden te geven.

Gebruik van lokale datasets (6)

Lokale data, zoals bestemmingsplannen, worden gebruikt om antwoorden te verfijnen en af te stemmen op lokale regelgeving.

Opslag van vraag en antwoord (7)

De vraag en het antwoord worden opgeslagen in een gesloten gemeentelijke log-database. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van deze database.

Terugkoppeling naar de inwoner (8)

De inwoner ontvangt via het webportaal of de app een antwoord, mogelijk met aanvullende informatie of verwijzingen naar officiële documenten.

Gebruik van managementinformatie (9)

Geanonimiseerde samenvattingen van vragen en antwoorden worden gebruikt voor interne analyses, verbetering van de dienstverlening en publieke rapportages.

2.1 Privacy en controle over persoonlijke data

De OmgevingsChat werkt met openbare wetteksten en verwerkt in principe geen persoonsgegevens. Toch bestaat het risico dat gebruikers onbedoeld gevoelige gegevens invoeren, bijvoorbeeld adresgegevens of casus specifieke informatie. Dit roept vragen op over de mate waarin het systeem privacyrisico's kan ondervangen en welke maatregelen nodig zijn om ongewenste dataverzameling te voorkomen.

In traditionele, niet-digitale processen, zoals fysieke loketdiensten, is privacybescherming grotendeels afhankelijk van menselijke discretie: een ambtenaar raadpleegt wetteksten en maakt een afweging zonder dat deze interactie wordt opgeslagen. Bij de OmgevingsChat

verandert deze dynamiek, omdat interacties met een chatbot structureel kunnen worden gelogd of gebruikersdata onbedoeld kunnen worden verwerkt. Dit roept vragen op over hoe digitale processen verschillen van menselijke dienstverlening en in hoeverre gebruikers nog controle hebben over hun gegevens.

De commissie benadrukt dat er mechanismen nodig zijn om onbedoelde dataverzameling te voorkomen, zoals waarschuwingen voor gebruikers bij invoer van persoonsgegevens. Daarnaast moet expliciet worden onderzocht hoe de omgang met privacy in digitale processen zich verhoudt tot de traditionele werkwijze en welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de vertrouwelijkheid van gebruikersinteracties te waarborgen.

Privacybescherming in digitale dienstverlening vraagt om een fundamenteel andere aanpak dan in traditionele, niet-digitale processen. Waar vroeger menselijke discretie centraal stond, wordt privacy in een AI-gestuurde omgeving bepaald door technologische en organisatorische maatregelen. Deze verschuiving in verantwoordelijkheid roept vragen op over de mate van controle die gebruikers daadwerkelijk hebben over hun gegevens. Is de huidige omgang met privacy door de gemeente voldoende in lijn met de AI-act? Daarnaast blijft de vraag in hoeverre gebruikers zich bewust zijn van de mogelijke verwerking van hun gegevens. Transparante communicatie en gebruiksvriendelijke privacy-instellingen zijn essentieel om gebruikers controle te geven en vertrouwen te behouden.

Processtappen 1, 2 en 7

Gemeente Leeuwarden beperkt de risico's van (1) en (2) binnen hun ICT-systemen. Het risico van residu-data speelt wel een rol bij (1): gegevens die tijdelijk worden opgeslagen op lokale apparaten of servers kunnen per ongeluk toegankelijk blijven of onvoldoende beveiligd zijn, waardoor privacyrisico's ontstaan. De opslag van vraag- en antwoorddata (7) roept vragen op over het risico op profilering: wordt deze informatie uitsluitend gebruikt om de dienstverlening te verbeteren, of kunnen er indirect gedragsprofielen van inwoners worden afgeleid? Het ontbreken van transparante richtlijnen vergroot het risico op ongewenste dataverzameling. Daarnaast moet worden vastgesteld hoe lang vraag- en antwoorddata wordt bewaard en onder welke voorwaarden deze worden gearchiveerd of verwijderd, in lijn met wettelijke verplichtingen en gemeentelijk informatiebeheer.

2.2 Autonomie en keuzevrijheid

Autonomie binnen AI-toepassingen is afhankelijk van de mate waarin gebruikers inzicht hebben in hoe antwoorden tot stand komen en in hoeverre zij in staat zijn om kritisch met deze antwoorden om te gaan. De OmgevingsChat biedt toegankelijkheid en efficiëntie, maar kan gebruikers ook onbewust beïnvloeden in hun keuzes. Dit kan zich manifesteren in 'automation bias', waarbij ambtenaren en inwoners de gegenereerde antwoorden als vanzelfsprekend juist beschouwen zonder kritische evaluatie. Automation bias is een bekend fenomeen en kan niet alleen leiden tot onbewuste beïnvloeding, maar ook tot een

verschuiving van verantwoordelijkheid: als AI als gezaghebbend wordt gezien, wordt menselijke afweging minder relevant. Dit roept de vraag op of de OmgevingsChat bijdraagt aan autonome besluitvorming of juist de afhankelijkheid van AI vergroot.

Daarnaast is de mate waarin gebruikers inzicht hebben in de werking en beperkingen van de chatbot van belang. Wanneer gebruikers zich niet bewust zijn van de reikwijdte en beperkingen van AI-gegenereerde antwoorden, kan dit leiden tot een verschuiving in de besluitvorming waarbij menselijke overwegingen naar de achtergrond verdwijnen. Dit geldt niet alleen voor individuele gebruikers, maar ook voor hoe de OmgevingsChat past binnen de bredere gemeentelijke besluitvorming. Wordt AI een adviserende tool, of neemt het in de praktijk een (steeds groter wordende) rol in bij formele beslissingen?

Een risico bij de inzet van de OmgevingsChat is dat, uit efficiëntieoverwegingen, minder gekwalificeerd personeel wordt ingezet, waardoor kennis van de Omgevingswet verloren kan gaan. Dit vergroot de afhankelijkheid van het systeem en verhoogt het risico op automation bias, waarbij medewerkers besluiten niet meer kritisch toetsen. Om dit te voorkomen, is het essentieel om juridische expertise binnen de organisatie te borgen. Dit kan door middel van training en intervisie, zodat medewerkers de output van het systeem kritisch kunnen blijven beoordelen. De commissie signaleert een punt van zorg en geeft aan dat expertise gewaarborgd moet worden.

De commissie benadrukt dat een goede balans vereist is tussen digitale ondersteuning en menselijke autonomie, waarbij training en AI-geletterdheid essentieel zijn om gebruikers in staat te stellen de antwoorden van de chatbot kritisch te beoordelen. Hiervoor is het noodzakelijk dat ambtenaren structureel worden getraind in AI-geletterdheid en specifiek leren herkennen wanneer AI-antwoorden mogelijk onjuist, onvolledig of bevooroordeeld zijn. Dit vraagt om periodieke bijscholing.

De OmgevingsChat verhoogt de efficiëntie van gemeentelijke dienstverlening, maar dit mag niet leiden tot een verschuiving waarbij AI feitelijk de besluitvorming overneemt. Een duidelijke afbakening is nodig om te bepalen wanneer AI ondersteunend werkt en wanneer menselijke beoordeling noodzakelijk blijft. Dit vraagt om een risicogebaseerde aanpak waarin beslissingen met een grotere impact meer menselijke tussenkomst vereisen dan routinematige of laag-risico vragen. Daarnaast is het noodzakelijk om vast te leggen hoe de OmgevingsChat binnen de besluitvormingsprocessen van de gemeente wordt ingezet en welke beslissingen expliciet door mensen genomen moeten blijven worden. Relaterend, een ander risico is informatieasymmetrie: gebruikers weten niet altijd hoe antwoorden tot stand komen en welke bronnen of overwegingen eraan ten grondslag liggen. Dit kan de machtsbalans tussen gemeente en inwoner verstoren, omdat de ene partij meer inzicht heeft in de werking van het systeem dan de andere.

Processtappen 3, 4 en 8

Bij de verwerking van vragen door het taalmodel (4) ontstaat het risico op ‘automation bias’: ambtenaren (3) kunnen gegenereerde antwoorden klakkeloos overnemen zonder kritische beoordeling. Dit kan ertoe leiden dat AI beslissingen indirect stuurt in plaats van ondersteunt. Daarnaast kan de chatbot in de terugkoppeling (8) informatie presenteren op een manier die keuzes beperkt of eenzijdige interpretaties van wetgeving versterkt. Wanneer AI de nuance of context uit juridische teksten haalt en antwoorden als feitelijke waarheden presenteert, dreigt het risico dat gebruikers minder eigen afwegingen maken. Om autonomie te waarborgen, moeten gebruikers inzicht krijgen in de beperkingen van het model en kritisch leren omgaan met AI-gegenereerde antwoorden. Daarom is het essentieel dat gebruikers niet alleen zicht krijgen op hoe een antwoord tot stand komt, maar ook op de volledigheid en neutraliteit van de gebruikte bronnen. Dit kan worden ondersteund door bronverwijzingen en een expliciete vermelding van eventuele onzekerheden in het antwoord.

2.3 Menselijke waardigheid

Hoewel de OmgevingsChat een efficiënte manier biedt om juridische vragen te beantwoorden, bestaat het risico dat inwoners en ambtenaren worden gereduceerd tot data-objecten, waarbij hun context en specifieke situatie onvoldoende worden meegenomen. Dit raakt direct aan de menselijke waardigheid: het risico bestaat dat de chatbot enkel als een ‘antwoordgenerator’ fungeert en geen ruimte laat voor een bredere, menselijke interpretatie van regelgeving.

De ‘human-in-the-loop’-benadering wordt genoemd als waarborg voor de menselijke maat dan wel maatwerk, maar hoe wordt in de praktijk geborgd dat ambtenaren of andere professionals daadwerkelijk de ruimte krijgen om af te wijken van AI-gegenereerde antwoorden? De commissie benadrukt het belang van een ‘human-in-the-loop’-benadering, waarbij mensen niet alleen eindverantwoordelijk blijven voor beslissingen en ook de mogelijkheid hebben om antwoorden te corrigeren en te nuanceren. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat menselijke controle niet altijd een garantie is voor ethisch verantwoorde besluitvorming.

Daarnaast is het noodzakelijk om te waarborgen dat gebruikers niet alleen een geautomatiseerd antwoord krijgen, maar dat er ook ruimte blijft voor interpretatie en interactie met collega’s. Het streven om de Omgevingswet kwalitatief goed terug te koppelen mag niet betekenen dat menselijke nuance en maatwerk verloren gaan. Inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat hun vragen niet enkel generiek worden beantwoord, maar dat er, indien nodig, ruimte is voor menselijke interpretatie en tussenkomst.

Processtappen 1, 3 en 4

Wanneer inwoners een vraag stellen (1), verwachten ze waarschijnlijk een antwoord dat

recht doet aan hun situatie. Het taalmodel (4) houdt echter geen rekening met individuele omstandigheden, wat kan leiden tot generieke of juridisch te strikte antwoorden. Dit raakt de menselijke waardigheid, omdat inwoners een juridisch correct maar praktisch onbruikbaar antwoord kunnen krijgen. In het ambtelijk proces (3) bestaat het risico dat ambtenaren de menselijke maat uit het oog verliezen door AI-gegenereerde antwoorden zonder verdere beoordeling te gebruiken. Als de chatbot enkel functioneert als een ‘antwoordgenerator’ zonder ruimte voor correctie en maatwerk, kan het systeem bijdragen aan afstandelijke en onpersoonlijke dienstverlening. Om deze risico’s te mitigeren, kan naast-digitale alternatieven het ook een optie zijn dat menselijke ondersteuning beschikbaar blijft. Dit voorkomt digitale uitsluiting en waarborgt dat menselijke interactie beschikbaar blijft waar nodig.

2.4 Bias in algoritmen en rechtvaardigheid

Algoritmische besluitvorming kan onbedoeld bepaalde groepen systematisch benadelen of bevoordelen, afhankelijk van de gebruikte data en de manier waarop antwoorden worden gegenereerd. De OmgevingsChat werkt met openbare wetteksten, maar de interpretatie en presentatie van deze teksten door AI kan subtiele vormen van bias bevatten, bijvoorbeeld in de manier waarop antwoorden worden geformuleerd of welke passages uit wetteksten worden uitgelicht.

Bias kan niet alleen ontstaan uit de gebruikte datasets, maar ook uit de wijze waarop antwoorden worden geformuleerd of gepresenteerd. Wie is verantwoordelijk voor het signaleren en corrigeren van bias, en welke mechanismen bestaan hiervoor?

Menselijke controle kan helpen om vooringenomenheid in AI-antwoorden te signaleren, maar is niet altijd afdoende. Daarnaast is het essentieel dat AI-geletterdheidstraining specifiek aandacht besteedt aan bias-detectie, zodat gebruikers zich bewust zijn van mogelijke vertekeningen in AI-antwoorden. De commissie benadrukt dat bias-detectie niet alleen een technische uitdaging is, maar ook een fundamenteel ethisch vraagstuk. Daarom is het van belang dat wordt onderzocht welke groepen mogelijk nadeel ondervinden van bepaalde algoritmische keuzes en of specifieke termen of beleidsregels onbedoeld tot uitsluiting kunnen leiden.

Processtappen 4, 5 en 6

Bias kan ontstaan als het taalmodel (4) de ene juridische interpretatie (5 of 6) vaker benadrukt dan de andere, waardoor het systeem onbewust bepaalde uitkomsten bevoordeelt. Als datasets niet representatief of actueel zijn, bestaat het risico dat AI bepaalde keuzes structureel ontmoedigt of juridische nuances vertekent. Een belangrijk aandachtspunt is de afhankelijkheid van externe datasetbeheerders (5): de gemeente heeft beperkte controle over de volledigheid en actualiteit van datasets die door derden worden onderhouden. Dit kan bias versterken als er geen waarborgen zijn om scheve verhoudingen

in de data te corrigeren. Daarom is het van belang dat er periodieke controles plaatsvinden op de gebruikte datasets, waarbij specifiek wordt gekeken naar ondervertegenwoordigde groepen en de impact van verschillende juridische interpretaties op de uitkomsten.

2.5 Transparantie

Een kernvoorwaarde voor het verantwoord inzetten van de OmgevingsChat is transparantie. Gebruikers, in dit geval ambtenaren, moeten kunnen begrijpen hoe antwoorden tot stand komen en op welke bronnen deze zijn gebaseerd. Momenteel is het voor eindgebruikers niet altijd inzichtelijk hoe de chatbot informatie selecteert en interpreteert, wat kan leiden tot een gebrek aan verantwoording en controle.

De commissie wijst op de noodzaak van duidelijke controlemechanismen en rapportagestructuren. Dit omvat niet alleen transparantie over de gebruikte datasets en algoritmen, maar ook over de verantwoordelijkheden van verschillende partijen. Het expliciet benoemen van onzekerheden in de gegenereerde antwoorden en het verstrekken van bronverwijzingen kan bijdragen aan een beter geïnformeerde besluitvorming door gebruikers. De transparantie wordt gediend wanneer duidelijk is welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de bewaring en vernietiging van de data en de afhandeling van verzoek op basis van de Woo en de Wet hergebruik van overheidsinformatie.

Een belangrijk vraagstuk is het eigenaarschap van de OmgevingsChat. Wie is eindverantwoordelijk voor fouten, misinterpretaties of misbruik? Momenteel ligt het beheer bij een externe partij, maar Gemeente Leeuwarden blijft verantwoordelijk voor de juiste implementatie en controle. De commissie adviseert om heldere verantwoordingslijnen vast te leggen en te bepalen welke partij eindverantwoordelijk is voor de werking van de chatbot en de correctheid van de verstrekte antwoorden.

Processtappen 4, 7, 8 en 9

De werking van een taalmodel (4) is vaak niet inzichtelijk voor gebruikers, waardoor zij niet weten hoe antwoorden tot stand komen. Dit kan leiden tot oncontroleerbare fouten en misinterpretaties. Ook de opslag en verwerking van vraag- en antwoorddata (7) is niet altijd duidelijk: wie heeft toegang tot deze informatie, en hoe wordt deze gebruikt? Bij verwerking in managementinformatie (9) blijft onduidelijk welke patronen worden geanalyseerd en hoe dit beleidsbeslissingen beïnvloedt. Zonder duidelijke uitleg over het gebruik van data en de werking van AI kunnen gebruikers onvoldoende beoordelen of een antwoord betrouwbaar en volledig is. Daarnaast is het essentieel om AI-invloeden inzichtelijk te maken (8): inwoners moeten kunnen achterhalen welke factoren een rol spelen in de gegenereerde antwoorden en op basis waarvan bepaalde antwoorden tot stand zijn gekomen. Het gebruik van het 4i-model (interface, instructie, informatie en intelligentie) kan helpen om gebruikers beter inzicht te geven in de generieke werking van de chatbot - voor inwoners zou dit bijvoorbeeld

via een algemene omschrijving van de werking van OmgevingsChat kunnen – om gebruikers te ondersteunen bij het interpreteren van de gegenereerde antwoorden.

2.6 Betrouwbaarheid en veiligheid

De OmgevingsChat moet robuust en veilig functioneren om te voorkomen dat gebruikers misleid worden door foutieve of onvolledige informatie. AI-modellen kunnen fouten maken, verouderde informatie presenteren of juridische nuances verkeerd interpreteren. Dit roept de vraag op wie verantwoordelijk is voor onjuiste of misleidende informatie en hoe gebruikers voldoende worden gewaarschuwd voor de beperkingen van het systeem. Daarnaast is het belangrijk om vast te leggen wie aansprakelijk is in het geval dat AI-antwoorden leiden tot verkeerde beslissingen. Dit vraagt om duidelijke protocollen en een transparante klachtenprocedure.

Een AI-gestuurd systeem als de OmgevingsChat kan alleen effectief functioneren als de betrouwbaarheid van de antwoorden gegarandeerd is. Dit vraagt niet alleen om actuele en correcte datasets, maar ook om robuuste controlemechanismen. Welke mechanismen, die gebaseerd zijn op helder geformuleerde kwaliteitscriteria en die voorkomen dat onjuiste of misleidende antwoorden ongecontroleerd blijven circuleren, worden gehanteerd?

De commissie benadrukt dat betrouwbaarheid niet alleen een technisch vraagstuk is, maar ook een organisatorische verantwoordelijkheid. Het implementeren van kwaliteitscontroles, monitoring en feedbackmechanismen is noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de chatbot te waarborgen. Daarom is het van belang dat wordt vastgesteld welke evaluatie- en testprocedures gehanteerd worden om de kwaliteit van de antwoorden periodiek te controleren.

Processtappen 4, 7, 8 en 9

De betrouwbaarheid van de OmgevingsChat hangt af van de kwaliteit en actualiteit van de gebruikte datasets. AI-modellen bieden geen absolute zekerheid, waardoor inwoners en ambtenaren mogelijk handelen op basis van incorrecte of verouderde informatie. In de terugkoppeling naar de inwoner (8) moet bovendien worden voorkomen dat foutieve informatie wordt verstrekt. Zonder een goed werkend controlesysteem kan de OmgevingsChat leiden tot misleidende informatie. Toegangsbeheer en data-integriteit spelen hierbij een cruciale rol: het moet duidelijk zijn wie toegang heeft tot de achterliggende data (7 en 9) en hoe wordt gewaarborgd dat de informatie correct en consistent blijft tijdens het gehele proces. Hierbij moet worden vastgelegd welke waarborgen er zijn om ongeautoriseerde toegang tot gevoelige gegevens te voorkomen, en hoe gegevensbescherming in lijn is met de AI-act en de AVG.

3 SAMENVATTING

De implementatie van de OmgevingsChat binnen Gemeente Leeuwarden is een belangrijke stap in de digitalisering van publieke dienstverlening. Dit AI-gestuurde systeem maakt het mogelijk om vragen rondom de Omgevingswet efficiënt(er) te beantwoorden. Tegelijkertijd brengt de inzet van AI nieuwe data-ethische vraagstukken met zich mee.

Deze reflectie analyseert de OmgevingsChat op basis van zes kernwaarden: privacy, autonomie, menselijke waardigheid, bias in algoritmen, transparantie en betrouwbaarheid. Per waarde worden de belangrijkste risico’s en afwegingen besproken, in samenhang met de onderliggende processen binnen de tool.

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.

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, 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 en inwoners de gegenereerde antwoorden als feitelijk juist beschouwen, zonder 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.

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.

Reflecties

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

1. Continue evaluatie en verbetering: Periodieke audits en evaluaties kunnen een manier zijn om technische en ethische risico's vroegtijdig te signaleren en waar nodig bij te sturen. De vraag blijft hoe deze evaluaties effectief en structureel kunnen worden ingebed.
2. Privacybescherming versterken: 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.
3. Bewaken van autonomie en menselijke controle: AI-geletterdheidstraining kan bijdragen aan bewustwording, maar het blijft een aandachtspunt hoe automation bias effectief kan worden tegengegaan en menselijke controle gewaarborgd blijft.
4. Transparantie en verantwoordingsplicht vergroten: Inzicht in de werkwijze van de chatbot, bijvoorbeeld via bronverwijzingen en rapportages, kan bijdragen aan een beter begrip. De uitdaging ligt in de balans tussen toegankelijkheid en complexiteit van deze informatie.
5. Versterken van de 'human-in-the-loop'-aanpak: Menselijke controle is een cruciale factor in het besluitvormingsproces. De vraag is hoe ambtenaren voldoende AI-geletterd zijn en blijven om AI-antwoorden te nuanceren en in perspectief te plaatsen waar nodig.
6. Aanpak van bias en rechtvaardigheid: 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. Door aandacht te schenken aan privacy, autonomie, menselijke waardigheid, bias, transparantie en betrouwbaarheid, kan de OmgevingsChat niet alleen functioneel, maar ook maatschappelijk verantwoord opereren.

De commissie ziet de Omgevingschatbot als een specifieke toepassing van AI. Zeker is dat er meer toepassingen zullen volgen. Te overwegen is daarom dat de gemeente komt met een eigen generiek AI-beleid gebaseerd op ethische principes die verder uitgewerkt kunnen worden in uitgangspunten. Daarbij in acht nemend geldende wetgeving zoals de AVG, de AI-act, de Woo, de Archiefwet 1995 en de Wet hergebruik van overheidsinformatie, met daarbij een referentiemodel als het Holistic Data Responsibility Framework (HDRF).

Om de maatschappelijke acceptatie van AI-gestuurde dienstverlening te waarborgen, blijft het noodzakelijk om een dynamische balans te vinden tussen efficiëntie, menselijke controle en de bescherming van fundamentele rechten van inwoners.

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,

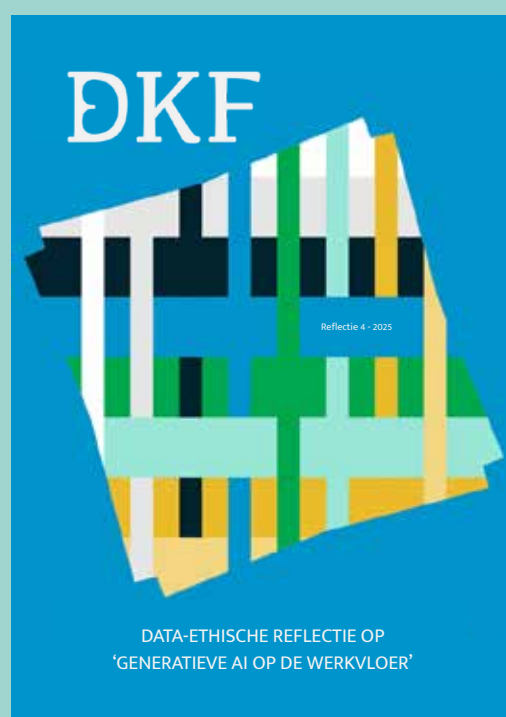


Rudolf Simons,

voorzitter Data-ethyk Kommissje Fryslân

Casus 4

Generatieve AI op de werkvloer



6.1 Context

Beleidsmedewerkers van de gemeente Leeuwarden hebben toegang gekregen tot generatieve AI-tools, waaronder Microsoft Copilot Chat. Deze tools kunnen teksten genereren, samenvatten en informatie analyseren. De inzet kan de productiviteit verhogen, maar stelt ook bijzondere eisen aan een overheidsorganisatie die gevoelige informatie verwerkt en besluiten neemt met directe gevolgen voor inwoners.

De commissie reflecteert in het licht van de overheidsbrede handreiking 'Verantwoorde inzet van generatieve AI' (Rijksoverheid, 2025) en analyseert de ethische implicaties aan de hand van acht publieke waarden.

6.2 Korte duiding

De commissie benadrukt dat de menselijke professional altijd verantwoordelijk blijft voor de inhoud en gevolgen van beleid. AI kan ondersteunen, maar nooit de bestuurlijke verantwoordelijkheid overnemen.

Centrale aanbevelingen: stel een gemeentebrede AI-gebruiksrichtlijn op; zorg voor training en bewustwording voor alle medewerkers; verbied het invoeren van persoonsgegevens in externe AI-tools; vereis transparantie bij AI-gebruik in bestuurlijke documenten; evalueer periodiek welke toepassingsdomeinen geschikt zijn voor AI-ondersteuning.

BEHANDELDE WAARDEN

Privacy, Proportionaliteit, Autonomie, Rechtvaardigheid, Menselijke waardigheid, Transparantie, Mienskip



Data-ethische reflectie op ‘Generatieve AI op de werkvloer’

1. REFLECTIEVRAAG

Gemeente Leeuwarden heeft op 4 maart 2025 aan de Data-ethyk Kommissie Fryslân (DKF) gevraagd om data-ethisch reflectie aangaande de casus ‘Generatieve AI op de werkvloer’.

Aanleiding is de toenemende inzet van generatieve AI door (beleids)medewerkers bij het schrijven van beleidsstukken, rapporten en andere documenten. Deze toepassingen zijn op individuele basis al in gebruik, terwijl het overkoepelende AI-beleid van de gemeente nog in ontwikkeling is. De gemeente signaleert dat de technologische praktijk sneller evolueert dan de beleidsmatige en ethische kaders die het gebruik moeten reguleren. Hierdoor ontstaan spanningen tussen enerzijds innovatie en efficiëntie en anderzijds verantwoordelijkheid, transparantie en publieke waarden.

De vraag spitst zich toe op Microsoft Copilot Chat waarvoor medewerkers moeten inloggen. Dit is een generatieve AI-tool die geïntegreerd is in de Microsoft 365-omgeving van de gemeente. De integratie van Copilot Chat reikt niet tot andere programma's in de Microsoft 365 omgeving. De toepassing stelt medewerkers in staat om tekst te genereren, redigeren of structureren op basis van ingevoerde prompts. Generatieve AI-tools kenmerken zich door een uitwisseling van informatie — zowel in de vorm van prompts (input) als gegenereerde antwoorden (output) — wat een breed scala aan ethische vraagstukken oproept. Copilot Chat heeft toegang tot internet, maar niet tot interne gemeentelijke systemen of andere Office-toepassingen, waardoor de uitwisseling van interne gevoelige informatie wordt beperkt. De gemeente streeft naar een verantwoorde toepassing van Copilot Chat die in overeenstemming is met haar publieke waarden.

De kommissie heeft op basis van de aanvraag de volgende reflectievraag gesteld:

Welke aandachtspunten zijn belangrijk bij het verantwoord inzetten van generatieve AI – Microsoft Copilot Chat in het bijzonder – op de werkplek voor beleidsmedewerkers die schrijven aan beleidsplannen?

Op deze casus is gereflecteerd aan de hand van de volgende publieke waarden: transparantie, rechtvaardigheid, privacy, menselijke waardigheid, autonomie, veiligheid, proportionaliteit en mienskip.

De commissie beperkt zich tot een data-ethische reflectie op het gebruik van Copilot Chat binnen de context van gemeentelijk beleidsschrijven. De technische werking van de AI en het bredere AI-beleid van de gemeente worden niet inhoudelijk geëvalueerd. Evenmin wordt een uitspraak gedaan over generatieve AI in commerciële toepassingen of andere vormen van digitale besluitvorming. De reflectie richt zich specifiek op de ethische dimensies, kansen en risico's van het gebruik van Copilot Chat in het assisteren bij het schrijven van beleid, waarbij de menselijke maat en publieke belang centraal staan.

1.1 Data-ethische publieke waarden

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 zeven kernwaarden van het Rathenau Instituut worden in deze reflectie als uitgangspunt genomen, aangevuld met ‘Mienskip’, benadrukt door Gemeente Leeuwarden als publieke waarde en erkend door de commissie als waarde gericht op o.a. gemeenschapszin, inclusiviteit sociale verbondenheid en aandacht voor de menselijke waarde. In onderstaand hoofdstuk bespreken wij achtereenvolgens de waarden die aandacht verdienen en schetsen we een aantal overwegingen in relatie tot de casus ‘Generatieve AI op de werkvloer’.

Daarnaast maakt de commissie gebruik van de overheidsbrede handreiking “Verantwoorde inzet van generatieve AI” van de Rijksoverheid (2025). Binnen de geldende wetgeving biedt de handreiking een breed kader voor het verkennen van zowel kansen als risico's van generatieve AI binnen overheidsorganisaties. De handreiking benadrukt het belang van transparantie, uitlegbaarheid, bias en menselijke controle binnen de wettelijke kaders. Ook bevat zij praktische aanbevelingen zoals voortdurende monitoring, documentatie en het bewust maken van medewerkers via opleiding en richtlijnen. Daarmee vormt de handreiking een nuttige basis voor onze reflectie op de inzet van generatieve AI.

1.2 Leeswijzer

Deze reflectie bestaat uit verschillende onderdelen, beginnend met enige data-ethische overwegingen die zich richten op de morele implicaties, kansen en risico's van het gebruiken van Copilot Chat. Generatieve AI biedt overheidsorganisaties nieuwe mogelijkheden om maatschappelijke doelen effectiever, inclusiever en mensgerichter te realiseren, maar de tooling komt ook met aandachtspunten. Tot slot bevat deze reflectie een samenvattende beschouwing die de belangrijkste inzichten biedt. De bijlage bevat de aanvraag van Gemeente Leeuwarden zoals die digitaal is aangeleverd bij de commissie, inclusief aanvullende informatie uit de bespreking van de casus.

2. OVERWEGINGEN

De inzet van Copilot Chat als generatieve AI-toepassing binnen de gemeentelijke omgeving biedt kansen voor efficiënter werken, maar roept tegelijkertijd ethische vragen op. De reflectie beperkt zich tot het gebruik van Copilot Chat binnen de ambtelijke context van beleidsvorming. Beleidsvorming omvat zowel het bedenken als het schrijven van beleid. Er wordt geen oordeel geveld over generatieve AI in algemene zin. De commissie bespreekt in de volgende paragrafen elk van de waarden afzonderlijk, telkens voorzien van een korte toelichting op de relevante kansen en risico's en ethische spanningsvelden.

2.1 Transparantie

Copilot Chat maakt het mogelijk om sneller en consistentere tekst te genereren. De technologie biedt medewerkers laagdrempelige ondersteuning bij het structureren van beleidsstukken. Het gebruik van Copilot Chat maakt het werkproces bovendien consistent en herhaalbaarder, waardoor de herkomst van teksten en afwegingen beter te traceren is. Dit bevordert de interne transparantie binnen de organisatie en ondersteunt navolgbaarheid. Dit kan de transparantie in het ambtelijke werkproces bevorderen, mits de inzet van AI zelf voldoende inzichtelijk is. Op dit punt schiet het systeem momenteel tekort.

De werking van Copilot Chat is voor de meeste gebruikers ogenschijnlijk niet transparant. Het systeem is een zogeheten 'black box': medewerkers krijgen geen inzicht in hoe antwoorden tot stand komen, welke databronnen het model hanteert of hoe eerdere invoer wordt opgeslagen, verwerkt of hergebruikt. Bij interne transparantie gaat het om de begrijpelijkheid van AI-inzet voor medewerkers zelf. Bij externe transparantie speelt de vraag of inwoners of de gemeenteraad inzicht krijgen in hoe beleid tot stand komt en of zij kunnen nagaan welke input de AI heeft gebruikt of hoe antwoorden tot stand zijn gekomen. Deze ondoorzichtigheid geldt overigens breder en ook voor de inzet van generatieve AI in het schrijven van niet-beleidsstukken.

De veronderstelling is dat medewerkers generatieve AI reeds gebruiken, terwijl beleid over het gebruik nog in ontwikkeling is. In deze fase is het reëel dat AI een rol speelt in beleidsontwikkeling. Tegelijkertijd vraagt het gebruik van AI in een beleidscontext om aandacht voor publieke waarden zoals openheid, controleerbaarheid en uitlegbaarheid. Deze waarden zijn niet automatisch gewaarborgd in de toepassing van nieuwe technologieën en vragen daarom om expliciete duiding, interne communicatie en structurele zorg. Deze waarden zijn niet automatisch gewaarborgd in de toepassing van nieuwe technologieën en vragen daarom om expliciete duiding en interne communicatie. Overheden kunnen medewerkers en burgers informeren over de rol van AI, de beperkingen ervan en de manier waarop deze technologie het ambtelijk werk mogelijk beïnvloedt en verandert. Hiermee wordt aangesloten bij het bredere doel van transparante en verantwoorde beleidsvorming.

De Rijksoverheid wijst in haar handreiking op het belang van transparantie over het gebruik, de beperkingen en de herkomst van AI-output. Dit betekent niet dat elk algoritmisch detail hoeft te worden uitgelegd, maar wél dat duidelijk is wáár AI is gebruikt, op welke manier en met welke rol in het besluitproces. Transparantie is daarmee geen technisch detail, maar een opgave. Transparantie betekent ook duidelijkheid over wie binnen de organisatie verantwoordelijk is voor het AI-beleid en daarmee aanspreekpunt.

De commissie geeft aan dat dit vraagt om spelregels over verslaglegging, systematische documentatie van AI-gebruik in beleidsstukken en intern bewustzijn over de beperkingen van Copilot Chat. Voorbeelden van transparantie zijn het geautomatiseerd meta-dateren van AI-gebruik in documenten ('oormerken') of procesbeschrijvingen te formuleren. In tegenstelling tot werkwijzen waar het denkproces ondoorzichtig kan zijn, biedt meta-datering een mogelijkheid om het gebruik van AI expliciet zichtbaar te maken. Dit maakt het mogelijk om te zien op welk moment in het werkproces AI is gebruikt, en onder welke omstandigheden. Daarmee draagt meta-datering bij aan transparantie en interne verantwoording, maar ook aan het ontwikkelen van inzicht in de wijze waarop AI werkprocessen beïnvloedt. Daarnaast kan AI ook helpen om de totstandkoming van beleid inzichtelijker te maken, bijvoorbeeld door consistente verslaglegging of standaardisatie van verantwoording.

2.2 Rechtvaardigheid

Copilot Chat kan bijdragen aan een inclusievere beleidspraktijk, bijvoorbeeld door medewerkers met minder schrijfervaring of beleidskennis te ondersteunen bij het opstellen van teksten. Mits goed begeleid, kan generatieve AI bestaande ongelijkheden verkleinen en bijdragen aan gelijke toegang tot beleidsprocessen. Ook biedt AI de kans om consistentere en begrijpelijker te formuleren, wat de toegankelijkheid voor inwoners versterkt. Door het gebruik van Copilot Chat kunnen werkprocessen efficiënter en toegankelijker worden, maar dit geldt alleen als alle medewerkers de mogelijkheid hebben om AI verantwoord te gebruiken.

Tegelijkertijd stelt verantwoord gebruik eisen aan vaardigheden, reflectie en toezicht. Niet iedere medewerker beschikt over dezelfde digitale bagage of het vermogen om AI-uitvoer kritisch te beoordelen. In de praktijk bestaan er grote verschillen in digitale vaardigheden. Wie die basis mist, loopt het risico buitengesloten te raken van beleidsontwikkeling of AI-uitvoer zonder voldoende kritische reflectie over te nemen. Beleidsontwikkeling omvat in dit verband zowel het inhoudelijk doordenken van vraagstukken als het verwoorden van beleid in teksten en documenten. Beide onderdelen kunnen beïnvloed worden door de inzet van AI en vragen elk om specifieke begeleiding, reflectie en deskundigheid. Copilot Chat hoeft daarmee niet voor iedereen een versterkend instrument te zijn, of te worden. Zonder gerichte training en procesmatige borging kunnen verschillen toenemen. Met trainingen gericht op digitale vaardigheden kan exclusie gemitigeerd worden.

Bovendien bestaat het risico dat AI-uitvoer vooroordelen bevat: de taalmodellen van Copilot zijn getraind op historische teksten, waarin dominante perspectieven en uitsluitingsmechanismen zijn ingebed. Dit kan leiden tot beleidstaal die impliciet groepen achterstelt of onvoldoende oog heeft voor uitzonderlijke situaties, ook in situaties waar maatwerk en contextgevoeligheid cruciaal zijn. In een beleidscontext, waar taal richting geeft aan besluitvorming, is dit een aandachtspunt.

De commissie onderstreept dat het realiseren van rechtvaardigheid vraagt om actieve aandacht, niet alleen op het niveau van individuele vaardigheden, maar ook in het ontwerp van processen en het toezicht daarop. Naast het beschikbaar stellen van AI, kan het gebruik worden begeleid door gezamenlijke normontwikkeling, evaluatie en transparantie over gemaakte keuzes. Gelijke toegang betekent ook: training, begeleiding, toezicht én reflectie. De rijksoverheid wijst in haar handreiking terecht op het belang van structurele waarborgen: 'human in the loop' is zinvol, maar niet voldoende. Alleen dan draagt Copilot bij aan beleid dat inclusief is — en rechtvaardig.

2.3 Privacy

Copilot Chat stelt medewerkers in staat om sneller en gestructureerder informatie te verwerken, bijvoorbeeld bij het ordenen van beleidsinformatie of het herschrijven van teksten. Tegelijkertijd brengt deze werkwijze nieuwe aandachtspunten met zich mee op het gebied van gegevensbescherming. Hoewel Copilot functioneert binnen een afgeschermd Microsoft-omgeving, is het voor gebruikers vaak onduidelijk hoe invoer, metadata en promptinformatie precies worden verwerkt of opgeslagen. Dit roept vragen op zoals: waar wordt de ingevoerde informatie technisch opgeslagen? Wordt deze tijdelijk of permanent bewaard? In hoeverre heeft Microsoft toegang tot deze data? Vindt er analyse of hergebruik van de invoer plaats, bijvoorbeeld voor systeemoptimalisatie? En in hoeverre heeft de organisatie hier zelf zicht op, of zeggenschap over? Deze onzekerheden raken aan de omgang met interne beleidsconcepten of — al dan niet per ongeluk — ingevoerde persoonsgegevens.

Zeker in een publieke context, waar vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid fundamenteel zijn, is het belangrijk dat medewerkers weten welke gegevens zij wel of niet mogen invoeren. Er zijn interne richtlijnen geformuleerd, maar de mate waarin de richtlijnen gevolgd worden zijn onbekend. In combinatie met de gebruiksvriendelijkheid van Copilot Chat ontstaat het risico dat medewerkers — onbewust — vertrouwelijke of herleidbare informatie delen in een omgeving waarvan de dataverwerking onvoldoende transparant is. De techniek biedt geen automatische waarschuwingen of controlemechanismen bij fout gebruik.

De rijksoverheid benadrukt in haar handreiking dat generatieve AI verantwoord kan worden ingezet als dataminimalisatie, technische bescherming en organisatorische bewustwording samengaan. De commissie wijst daarom op het belang van duidelijke kaders, restricties op het invoeren van vertrouwelijke informatie en periodieke evaluatie van het gebruik. Een suggestie is om voor periodieke evaluatie tooling te gebruiken die geïntegreerd is in Microsoft (Purview). Als medewerkers weten wat wél en niet kan — en hierin ondersteund worden — kan dat bijdragen aan zorgvuldig en vertrouwd AI-gebruik binnen de hele organisatie.

Een aandachtspunt betreft de geografische opslag van data, ook wel aangeduid als data residency. Wanneer data buiten de Europese Economische Ruimte (EER) worden verwerkt, kunnen andere juridische regimes van toepassing zijn. Het is daarom wenselijk dat gegevensverwerking plaatsvindt binnen Europese infrastructuur of onder voorwaarden die in overeenstemming zijn met Europese privacywetgeving. Er is op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat dit bij de inzet van Copilot Chat niet het geval is. In het licht van het publieke belang van betrouwbare gegevensverwerking is het daarom van belang om blijvend zicht te houden op de locatie, opslagwijze en verwerking van ingevoerde data. Deze aandacht vereist doorlopende alertheid, ook wanneer de verwerking formeel binnen Europese kaders plaatsvindt. Hoewel de toepassing van Copilot Chat doorgaans geen verwerking van expliciete persoonsgegevens vereist, kunnen medewerkers bij het formuleren van prompts onbedoeld beleidsinformatie invoeren die — afhankelijk van context, formulering of gebruik — als herleidbaar of gevoelig moet worden aangemerkt. De publieke waarde privacy is in dit opzicht niet alleen van toepassing op persoonsgegevens in enge zin, maar ook op de bredere borging van controle over informatieroutes en verwerkingslocaties.

2.4 Menselijke waardigheid

Copilot Chat kan medewerkers ondersteunen door routinematige taken te verlichten en ruimte te creëren voor verdieping. Daarmee ontstaat tijd voor reflectie en inhoudelijke overwegingen. Tegelijk is er het risico dat AI-uitvoer zodanig centraal komt te staan, dat de rol van de medewerker verschuift van inhoudelijk afwegende professional naar uitvoerder van modeloutput. Wanneer AI-teksten het vertrekpunt worden voor beleid, dreigt het onderscheid tussen menselijke afweging en geautomatiseerde suggestie te vervagen. Het is daarbij van belang te onderkennen dat beleidsontwikkeling in veel gevallen niet routinematig van aard is. Wel kunnen zich binnen het beleidsproces deelhandelingen voordoen die een repeterend of uitvoerend karakter hebben — zoals het structureren van teksten, het herschrijven van passages of het verwerken van bestaande beleidsinformatie. Juist op deze onderdelen kan AI ondersteuning bieden.

Menselijke waardigheid komt tot uiting wanneer medewerkers erkend blijven als denkende en verantwoordelijke personen die beleid mede vormgeven vanuit ervaring, vakmanschap en contextgevoeligheid. AI kent grotendeels geen moreel besef, politieke sensitiviteit of empathie. Deze elementen blijven mensenwerk — en zijn essentieel in beleid dat maatschappelijke impact heeft. Wanneer deze professionele kwaliteiten bewust worden meegenomen in de manier waarop AI wordt ingezet — bijvoorbeeld via zorgvuldig geformuleerde prompts — kan dit bijdragen aan het behoud van kwaliteit en reflectie in het werkproces. Prompting vormt daarmee niet alleen een technisch hulpmiddel, maar ook een middel waarmee vakmanschap en verantwoordelijkheidsbesef expliciet tot uiting komen. Als het gevoel van eigenaarschap en reflectie afnemen, verliest het werk niet alleen diepgang, maar ook legitimiteit.

De commissie geeft aan dat AI in het beleidsproces functioneel is als die ingebed wordt in een context waarin de mens leidend blijft. Copilot Chat is dan aanvullend. Dat vereist bewuste keuzes in gebruik, tijd en ruimte voor reflectie, en aandacht voor authenticiteit in bijdragen. De rijksoverheid wijst er in haar handreiking terecht op dat AI-gebruik niet mag leiden tot verschralling van professionele verantwoordelijkheid. Alleen als medewerkers expliciet eigenaar blijven van inhoud en afweging, blijft het ambtelijk werk betekenisvol en waardig.

2.5 Autonomie

Copilot Chat kan medewerkers inspireren, structureren en ondersteunen bij het schrijven van beleidsteksten. De tool biedt houvast in complexe vraagstukken en kan bijdragen aan consistente taal en toon. Tegelijk bestaat het risico dat de output van AI zó overtuigend wordt gepresenteerd, dat deze zonder kritische reflectie wordt overgenomen. Wanneer AI-suggesties als vanzelfsprekend worden ervaren, vermindert de ruimte voor eigen oordeel, alternatieve perspectieven en inhoudelijke discussie. Dit verschijnsel — bekend als ‘automation bias’ — kan ertoe leiden dat verantwoordelijkheid verschuift van mens naar systeem.

Autonomie betekent dat medewerkers ruimte behouden voor afweging, reflectie en normatieve keuzes, ook als AI onderdeel is van hun werkproces. Sommige medewerkers kunnen wellicht onzekerheid ervaren over wat nog als eigen werk geldt, en hoe zij zich verhouden tot automatisch gegenereerde teksten — zeker als collega’s AI ook gebruiken. Zonder kaders of toetsing kan deze drempelloosheid leiden tot routinematig volgen in plaats van bewust kiezen.

Autonomie betekent ook dat medewerkers de ruimte behouden om géén gebruik te maken van AI-tools, zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor hun functioneren of beoordeling. De commissie geeft de ontwikkeling van een expliciete exit-strategie mee: zowel op individueel niveau (vrijheid om AI niet te gebruiken) als op organisatieniveau (mogelijkheid om terug te schalen of te stoppen bij ongewenste effecten).

De handreiking van de rijksoverheid benadrukt dat autonomie geen individuele verantwoordelijkheid is, maar idealiter organisatorisch wordt ondersteund. De commissie sluit zich daarbij aan: autonomie vereist richtlijnen over wanneer AI gepast is en wanneer niet. Reflectieve werkvormen, feedbackmomenten en stimulans van AI-geletterdheid kunnen stappen zijn. Een ‘human in the loop’ volstaat als demens ook kritisch blijft. Als medewerkers zich eigenaar voelen — en ruimte ervaren om AI te negeren of te weerleggen — blijft autonomie behouden in een beleidsomgeving waarin generatieve AI steeds normaler wordt.

2.6 Veiligheid

Copilot Chat is ontworpen om tekst te genereren, niet om feitelijke juistheid te garanderen. Dit maakt het risico reëel dat foutieve of misleidende output ontstaat (‘hallucinaties’). Wanneer deze teksten zonder kritische beoordeling worden overgenomen, kunnen fouten ongemerkt doorwerken in beleidsdocumenten. Zeker bij tijdsdruk, beperkte expertise of groepsdruk om AI te gebruiken, kan dit leiden tot onbedoelde beleidsfouten of verlies van publieke duidelijkheid.

Veiligheid binnen de beleidscontext betekent meer dan databeveiliging: het draait ook om inhoudelijke betrouwbaarheid. Copilot Chat heeft geen ingebouwde waarborgen voor feitelijke controle, bronvermelding of kwaliteitsborging. Daarmee komt de verantwoordelijkheid volledig bij de gebruiker te liggen. Het risico bestaat dat medewerkers te veel vertrouwen op de ogenschijnlijke logica van de gegenereerde tekst. Dit vraagt om meer dan alertheid: het vraagt om ondersteuning, structuur en toetsing.

De commissie wijst op het belang van menselijke controle op meerdere niveaus. Generatieve AI kan bijdragen aan consistentie en toegankelijkheid, mits het gebruik kritisch getoetst en goed begeleid wordt. AI-geletterdheid en vakkennis zijn randvoorwaarden, maar niet voldoende. Ook procesmatige waarborgen — zoals het vier-ogenprincipe en heldere instructies — zijn nodig om AI-uitvoer te kunnen controleren en corrigeren. De rijksoverheid onderstreept in haar handreiking dat organisaties verantwoordelijk zijn voor de effecten van AI op beleid. Veiligheid is dus niet alleen een technisch vraagstuk, maar een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Alleen met structurele toetsing en gedeeld eigenaarschap over de inhoud blijft de inzet van AI verantwoord.

2.7 Proportionaliteit en voorzorg

Copilot Chat biedt kansen om het werkplezier van medewerkers te vergroten en beleidsprocessen te versnellen. In lijn met de overheidsbrede handreiking voor generatieve AI geldt dat technologie vooral ondersteunend kan zijn, mits het gebruik proportioneel is. De verwachting is dat medewerkers het gebruik van Copilot Chat steeds vanzelfsprekender vinden — ook als niet altijd duidelijk is of het nodig of passend is. Dit vergroot het belang van kritische reflectie op proportionaliteit: wanneer helpt AI echt en wanneer juist niet?

Wanneer beleidsteksten grotendeels door Copilot Chat worden gegenereerd, bestaat het risico op standaardisering van taalgebruik. Nuance, context-specifieke afwegingen en de menselijke toon kunnen verdwijnen, juist waar empathie en politieke sensitiviteit vereist zijn. De commissie wijst hierbij op de rol van een ‘glijdende schaal’: als AI routinematig wordt gebruikt, kan dat leiden tot inhoudelijke verschralling, minder creativiteit en afname van beleidsreflectie. Deze zorgen raken aan publieke waarden zoals de menselijke maat, waar afstemming op context en menselijke beleving centraal staan.

Tegelijkertijd kan standaardisering van teksten ook een positief effect hebben. Een uniforme schrijfstijl kan bijdragen aan consistentie en herkenbaarheid in beleidsdocumenten. Standaardisatie bevordert de leesbaarheid, vermindert interpretatieverschillen en kan helpen om complexe informatie toegankelijker te maken voor verschillende doelgroepen. Ook dat raakt aan publieke waarden, zoals inclusiviteit. Vanuit het perspectief van proportionaliteit en voorzorg verdient deze ontwikkeling daarom zorgvuldige afweging: de meerwaarde van AI mag niet ten koste gaan van de menselijke dimensie van beleid. AI kan hierin ondersteunend zijn door op gestructureerde wijze te helpen bij het formuleren van heldere en samenhangende teksten.

De rijksoverheid stelt in haar handreiking dat AI proportioneel moet worden ingezet: als hulpmiddel, niet als vervanger van menselijk denken. De commissie onderschrijft dit.

De commissie benoemt ook dat AI-gebruik proportioneel is als het kritisch geëvalueerd wordt, met zicht op maatschappelijke effecten. Periodieke reflectie, expliciete ruimte voor menselijke inbreng, borging van variatie in taal en stijl en een gedeeld normatief kader zijn noodzakelijk om te voorkomen dat AI de inhoud of vorm van beleid onbedoeld dicteert. Alleen dan blijft het digitale hulpmiddel dienstbaar aan betekenisvol en verantwoord beleidswerk. Ook wijst de commissie op ecologische proportionaliteit. De inzet van grote taalmodellen vergt rekenkracht en energieverbruik. Duurzame digitalisering betekent ook oog hebben voor de milieubelasting van digitale hulpmiddelen. Dat vraagt niet per se om exacte berekeningen per prompt, maar wel om een bewuste afweging: is deze inzet van AI functioneel en doelmatig? Een eenvoudige zoekactie of tekstbewerking hoeft niet altijd via een groot taalmodel te verlopen. Ecologische proportionaliteit nodigt uit tot het maken van verstandige keuzes over de inzet van digitale middelen, in verhouding tot hun maatschappelijke en ecologische kosten.

2.8 Mienskip

De waarde van mienskip verwijst naar gemeenschapszin, betrokkenheid en inclusieve besluitvorming. Copilot Chat kan bijdragen aan een toegankelijke en ondersteunende werkomgeving, mits het gebruik ervan binnen de organisatie breed gedragen en gedeeld wordt. In een inclusieve werkgemeenschap staat onderlinge betrokkenheid en wederkerigheid centraal. Generatieve AI stelt deze waarden onder druk wanneer er verschillen ontstaan in toegang tot vaardigheden, kennis of vertrouwen. Medewerkers gaan verschillend om met AI: sommigen omarmen het als efficiënt hulpmiddel, terwijl anderen zich onzeker of buitengesloten kunnen voelen.

Zonder expliciete aandacht voor deze verschillen ontstaat het risico op digitale vervreemding. Wanneer AI-gebruik stilzwijgend gemeengoed wordt, maar niet door iedereen wordt begrepen of onderschreven, kan de professionele verbondenheid afnemen. Ook in de relatie met de samenleving geldt dat de begrijpelijkheid en uitlegbaarheid van beleid dat (mede) tot stand komt met hulp van AI (maar tevens ook zonder gebruik van AI) aandacht vergt. Mienskip vraagt om nabijheid, transparantie en gemeenschappelijke normstelling – ook ten aanzien van digitale instrumenten.

De commissie wijst op het belang van gedeeld eigenaarschap in het gebruik van AI. De handreiking van de rijksoverheid onderstreept dat inclusieve inzet van AI begint bij training, dialoog en het ontwikkelen van een gezamenlijke taal. Het bespreekbaar maken van onzekerheden, het delen van ervaringen, en het organiseren van reflectie – via intervisie of teamoverleg – draagt bij aan een collectieve leerhouding.

Mienskip ontstaat niet vanzelf in een digitale context. Het vraagt om gezamenlijke inzet en zorgvuldige afstemming. Alleen als AI-gebruik bewust, bespreekbaar en samen vormgegeven wordt, blijft de verbondenheid tussen medewerkers — en met de samenleving — behouden.

3. SAMENVATTING

De inzet van Copilot Chat binnen Gemeente Leeuwarden markeert een stap in de digitalisering van beleidswerk. Waar eerdere vormen van automatisering vooral gericht waren op het ondersteunen van processen en informatiestromen, maakt Copilot Chat het mogelijk om sneller en consistentier te schrijven, complexe informatie te structureren en ambtelijk werk toegankelijker te maken. Daarmee biedt de technologie duidelijke kansen voor verbetering van zowel efficiëntie als kwaliteit. Tegelijkertijd brengt deze verschuiving data-ethische vragen met zich mee. In tegenstelling tot instrumentele software, beïnvloedt generatieve AI actief de formulering van keuzes, argumenten en beleidsboodschappen. Dit roept de vraag op hoe publieke waarden behouden blijven wanneer technologie meeschrijft aan beleid.

In deze reflectie heeft de commissie op de inzet van Copilot Chat gereflecteerd aan de hand van acht publieke waarden: rechtvaardigheid, menselijke waardigheid, privacy, veiligheid, autonomie, transparantie en controle over techniek, proportionaliteit en voorzorg en mienskip. Per waarde zijn de kansen, risico's en data-ethische spanningsvelden besproken. De reflectie sluit nadrukkelijk aan bij de overheidsbrede handreiking generatieve AI (2025), waarin richtlijnen worden gegeven voor verantwoord gebruik binnen het openbaar bestuur. De samenvattende beschouwing biedt een integrale terugblik op de reflectie en formuleert concrete aanbevelingen voor het verdere gebruik van AI in de beleidspraktijk van Leeuwarden.

Transparantie

Copilot Chat maakt het mogelijk om beleidsstukken sneller en consistentier te genereren, wat kan bijdragen aan een meer gestructureerd en inzichtelijk beleidsproces. Tegelijkertijd blijft de werking van het systeem voor gebruikers grotendeels ondoorzichtig: het is niet duidelijk op welke data de antwoorden zijn gebaseerd en hoe suggesties tot stand komen. Deze 'black box'-werking beperkt niet alleen de controleerbaarheid voor medewerkers, maar ook de uitlegbaarheid richting inwoners, raadsleden en andere externe belanghebbenden. Vanuit data-ethisch perspectief is het belangrijk om voortdurend verantwoording af te leggen en processen transparant te maken. Dit betekent laten zien waar en hoe AI wordt gebruikt, medewerkers bewust maken van de beperkingen van het systeem en duidelijke regels opstellen voor het gebruik van AI. Transparantie is daarmee geen technisch detail, maar een bestuurlijke verantwoordelijkheid die het vertrouwen in beleid en besluitvorming versterkt.

Rechtvaardigheid

AI kan bijdragen aan een gelijkjer speelveld door medewerkers met minder schrijvervaring te ondersteunen. Toch bestaat het risico op versterking van bestaande ongelijkheden, bijvoorbeeld als AI-output zonder kritische reflectie wordt overgenomen, bias in de trainingsdata of ongelijke toegang tot begeleiding. Rechtvaardigheid vraagt om gelijke toegang tot training, aandacht voor contextgevoeligheid en het creëren van gezamenlijke kaders en normen voor verantwoord gebruik. Ook het principe van gelijkwaardigheid in vaardigheden kan organisatorisch worden geborgd. Hierbij staat een 'human-in-the-loop'-benadering niet allen; structurele reflectie en procesmatige toetsing zijn belangrijk.

Privacy

De inzet van Copilot Chat vraagt om heldere omgang met persoonsgegevens en andere vertrouwelijke of beleidsgevoelige informatie. Privacy wordt versterkt door data minimalisatie, duidelijke instructies over wat wel en niet in prompts ingevoerd mag worden en periodieke evaluaties van datagebruik. Ethisch aandachtspunt is hier dat onzichtbare metadata of onbedoelde logging kan leiden tot verlies van controle, ondanks dat verondersteld wordt dat de data in Europa, dan wel de EER, blijven. Door bewustwordingstrainingen te combineren met technische en organisatorische maatregelen, wordt gemikt op AI-gebruik in lijn met de waarden van vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid.

Menselijke waardigheid

AI kan medewerkers helpen ruimte te maken voor reflectie en verdieping. Tegelijkertijd bestaat het risico dat AI-output te dominant wordt, waardoor medewerkers hun professionele eigenaarschap of normatieve afweging zouden kunnen verliezen. De data-ethische uitdaging ligt in het behoud van authenticiteit, kritische afweging en professionele autonomie. De inzet van Copilot Chat als ondersteunend instrument kan eigenaarschap ook bevorderen. Maar wanneer AI-teksten klakkeloos worden overgenomen, vervaagt het onderscheid tussen menselijke oordeelsvorming en modeloutput. Door bewust in te zetten op morele verantwoordelijkheid en reflectieve werkvormen, blijft de menselijke maat centraal staan.

Autonomie

Copilot Chat kan richting geven, maar het is belangrijk dat medewerkers keuzes blijven maken op basis van hun eigen oordeel. Door de overtuigende vorm van AI-output ontstaat het risico op 'automation bias', waarbij suggesties zonder kritische reflectie kunnen worden overgenomen. Autonomie betekent dat ambtenaren ruimte houden om af te wijken van AI-output, eigen keuzes te maken en te reflecteren op de inzet van AI. Hiervoor zijn duidelijke organisatorische kaders, reflectieve werkvormen en het expliciet ondersteunen van AI-geletterdheid noodzakelijk. Organisatorisch kunnen feedbackmomenten helpen om medewerkers te ondersteunen in hun afwegingen. Als de mens 'in the loop' blijft en kritisch reflecteert, blijft autonomie gewaarborgd.

Proportionaliteit en voorzorg

Generatieve AI kan bijdragen aan efficiëntie en werkplezier, zeker als het gebruik doelgericht, bewust en proportioneel is. Proportioneel gebruik houdt in dat AI wordt ingezet waar het iets toevoegt. Wanneer AI routinematig of zonder afweging wordt toegepast, dreigt beleidswerk te verschrompelen door standaardisering van taal, verlies van nuance en afname van creativiteit. Proportionaliteit vraagt daarom om continue reflectie op de toegevoegde waarde van AI: wanneer is het behulpzaam en wanneer niet? Voorzichtigheid vraagt om continue evaluatie van de impact op beleid, afwegingen bij invoer en het stimuleren van menselijke reflectie in de hele cyclus van beleidsontwikkeling. Duurzame digitalisering, ook met oog voor ecologische impact, betekent ook dat generatieve AI het beleidsvakmanschap ondersteunt, maar niet vervangt.

Mienskip

AI-gebruik kan de verbondenheid binnen en buiten de organisatie versterken, zeker als aandacht wordt besteed aan gelijke toegang, gezamenlijke reflectie en gedeeld eigenaarschap. Digitale vervreemding kan ontstaan als AI niet door iedereen wordt begrepen of gedragen. Mienskip vraagt derhalve om gezamenlijke reflectie, gedeeld eigenaarschap en ruimte voor dialoog binnen teams. Door het organiseren van intervisie, teamgesprekken en het creëren van een gezamenlijke taal, kan een cultuur ontstaan waarin technologie niet polariseert, maar verbindt.

Reflecties

Op basis van de data-ethische reflectie op het gebruik van Microsoft Copilot Chat heeft de Data-ethyk Kommissje Fryslân (DKF) een aantal inzichten geformuleerd die richting kunnen geven aan de verdere ontwikkeling van AI-gebruik binnen Gemeente Leeuwarden. Deze reflecties sluiten aan bij de uitgangspunten van de overheidsbrede handreiking voor generatieve AI (Rijksoverheid, 2025) zijn in deze casus vertaald naar een beeld van een mogelijke eindsituatie waarin AI op verantwoorde wijze is ingebed in beleid, organisatie en professioneel handelen. Hieronder is een uitwerking van de mogelijke eindsituaties beschikbaar:

- Transparantie binnen AI-gebruik krijgt vorm waar zichtbaar is wanneer en hoe Copilot Chat is toegepast binnen beleidsprocessen. Door intern (bijvoorbeeld via metadata of werkinstructies) en extern (zoals bijsluiters of toelichtingen) vast te leggen hoe AI is ingezet, ontstaat ruimte voor verantwoording en openheid over de rol van AI in beleidsvorming.
- Een organisatie waarin medewerkers AI-geletterd zijn, ontstaat door blijvende investering in ontwikkeling. Structurele scholing waarin kritisch denken, biasherkenning, contextbewustzijn en maatwerk centraal staan, versterkt het vermogen om AI bewust en rechtvaardig toe te passen.
- Richtlijnen voor AI-gebruik kenmerken zich door duidelijkheid over wat wel en niet thuishoort in prompts. Door afspraken te maken over het invoeren van vertrouwelijke informatie of beleidsconcepten ontstaat een cultuur van zorgvuldigheid en gegevensbewustzijn.
- Professioneel eigenaarschap blijft zichtbaar wanneer medewerkers ruimte ervaren om inhoudelijke verantwoordelijkheid te nemen, ook bij AI-gebruik. Een omgeving waarin AI ondersteunt maar niet stuurt, bevordert reflectie en bewuste keuzes, waarbij afwijken van AI-output mogelijk en gelegitimeerd is.
- Autonomie krijgt invulling als AI-gebruik een bewuste keuze blijft en geen verplichting wordt. Vrijheid om Copilot Chat wel of niet in te zetten op basis van inhoudelijke of data-ethische afwegingen bevordert menselijke oordeelsvorming als uitgangspunt.

- De kwaliteit van AI-ondersteund beleid wordt versterkt waar toetsmomenten en gedeelde verantwoordelijkheid zijn ingebed in het proces. Reviewmomenten (vier-ogenprincipe), collegiale toetsing, AI-geletterdheidstrainingen en vakinhoudelijke checks helpen voorkomen dat foutieve of misleidende output ongemerkt wordt overgenomen.
- Proportioneel AI-gebruik ontstaat waar Copilot Chat wordt ingezet op basis van toegevoegde waarde, niet uit gewoonte. Periodieke evaluaties voorkomen vershraling van taal, verlies aan nuance of afname van reflectie en houden de focus op inhoudelijke kwaliteit.
- AI-gebruik krijgt draagvlak waar teams gezamenlijk reflecteren en leren. Door teamgesprekken, intervisie en gedeeld begrippenkader wordt AI-gebruik onderdeel van een collectieve professionele cultuur.
- AI-gebruik blijft wendbaar waar verantwoordelijkheden helder zijn belegd. Door duidelijk te maken wie toeziet op gebruik, wie aanspreekpunt is en wie eindverantwoordelijkheid draagt, worden controle en transparantie geborgd.

Competenties voor verantwoord AI-gebruik

De inzet van generatieve AI binnen overheidsorganisaties vraagt om meer dan aanwezigheid van een ‘human in the loop’, de mens als kritische en controlerende factor bij AI-gebruik. Die rol is effectief als medewerkers beschikken over de juiste basiscompetenties. Zonder kennis van de werking, beperkingen en implicaties van generatieve AI, blijft die menselijke tussenkomst oppervlakkig. Net als de commissie, geeft de rijksoverheid in haar handreiking aan dat AI-gebruik verantwoord is als de professional competent en kritisch opereert.

Het is raadzaam om als organisatie stil te staan bij de minimale competenties die van medewerkers verwacht mogen worden bij het gebruik van generatieve AI. Deze competenties betreffen zowel kennis, vaardigheden als houding. Een ‘human in the loop’ is dus niet alleen een gebruiker, maar ook een beoordelaar, grensbewaker en verantwoordelijke. Die rol vraagt om vaardigheden (zoals kritisch denken), maar ook om ruimte: ruimte voor reflectie, voor overleg met collega’s en voor het durven afwijken van AI-voorstellen. Daarvoor zijn drie samenhangende aspecten van belang:

- Technologische basiskennis. Medewerkers begrijpen dat AI niet ‘weet’, maar voorspelt. Inzicht in termen als ‘hallucinatie’, ‘bias’ en ‘prompt’ helpen bij het inschatten van risico’s.
- Reflectieve en inhoudelijke vaardigheden. Een medewerker kan AI-uitvoer plaatsen in de beleidscontext, fouten herkennen en zelf alternatieven formuleren. Kritisch denken en durven bijsturen zijn essentieel.
- Bewustzijn van publieke waarden en verantwoordelijkheden. AI-uitvoer is niet leidend, maar ondersteunend. Medewerkers weten welke organisatorische richtlijnen gelden, en welke waarden van belang zijn bij het gebruik van generatieve AI.

Een ‘human in the loop’ is effectief als deze voldoende toegerust is. Een effectieve inzet van generatieve AI vereist daarom niet alleen goede tools, maar ook een bewuste investering in de ontwikkeling van medewerkers. Daarom is investering in AI-geletterdheid, vakmanschap, casusbesprekingen en reflectie een belangrijke stap voor verantwoord AI-gebruik binnen het openbaar bestuur. De commissie stelt dat AI een belangrijk hulpmiddel kan zijn, maar vooral als de professional toegerust is om de regie te behouden.

Conclusie

De inzet van Copilot Chat binnen de gemeentelijke beleidspraktijk markeert een volgende stap in de digitalisering van ambtelijk werk. Generatieve AI biedt duidelijke kansen voor efficiëntere processen, toegankelijke taal en ondersteuning van medewerkers bij complexe taken. Tegelijk maakt deze ontwikkeling zichtbaar dat technologische innovatie alleen duurzaam en verantwoord is wanneer zij zorgvuldig wordt ingebed in de waarden en werkwijzen van de publieke sector, met oog voor een AI die doelgericht, uitlegbaar en toetsbaar blijft — en altijd in balans met de menselijke maat.

De vraag in deze reflectie was: Welke aandachtspunten zijn belangrijk bij het verantwoord inzetten van generatieve AI – Microsoft Copilot Chat in het bijzonder – op de werkplek voor beleidsmedewerkers die schrijven aan beleidsplannen? In deze casus komen met name de waarden autonomie, menselijke waardigheid, transparantie, veiligheid en rechtvaardigheid aan bod. Deze waarden kunnen onder druk komen te staan, maar vormen tegelijk het kompas voor een verantwoorde inzet van AI.

De rode draad in deze reflectie betreft de rol van de medewerker in de omgang met generatieve AI. Het gaat hierbij niet alleen om digitale vaardigheden, maar om een dieper liggend vermogen: het geheel van kennis, houding en kritisch vermogen waarmee medewerkers zich bewust, actief en verantwoord kunnen bewegen in een steeds meer door AI beïnvloede werkomgeving. De mate van ‘AI-wijsheid’ of AI-geletterdheid - met aandacht voor dataficatie en de specifieke uitdagingen van kunstmatige intelligentie - zijn dan van belang. Het vraagt om permanente educatie en blijvende investering in kritisch denken en oordeelsvorming. Dit raakt met name aan de publieke waarde autonomie, maar heeft implicaties voor vrijwel alle data-ethische waarden die in deze reflectie aan bod zijn gekomen.

De overheidsbrede handreiking onderstreept het belang van samenwerking. In lijn met diverse initiatieven, kan dergelijke samenwerking met andere gemeenten, overheidsorganisaties of koepelinstellingen - zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) - niet alleen mogelijkheden voor kennisdeling en beleidsafstemming bieden, maar ook voor gezamenlijke ontwikkeling of inkoop van een publieke, transparante en op waarden gebaseerde AI-tooling. De commissie ziet ook het belang van gezamenlijk optrekken in het publieke domein.

De Data-ethyk Kommissje Fryslân ziet in Copilot Chat een voorbeeld van een bredere ontwikkeling waarin generatieve AI een structurele rol krijgt binnen overheidsorganisaties. Dit vraagt om een samenhangend AI-beleid dat uitgaat van publieke waarden, aansluit bij de dagelijkse praktijk van medewerkers en recht doet aan het vertrouwen van inwoners. De overheidsbrede handreiking van de Rijksoverheid (2025) biedt hiervoor richting, en deze reflectie vult dat kader aan met praktische en ethische aanbevelingen.

De commissieleden die aan deze reflectie hebben bijgedragen zijn: Willem Bantema, Mandy Bosma, Rienk Jonker, Henri Kruiper, Carlos de Matos Fernandes (secretaris), Rudolf Simons (voorzitter) en Hilde Tjeerdema.

Vastgesteld door de DKF op 1 juli 2025,

Rudolf Simons,

voorzitter Data-ethyk Kommissje Fryslân

Slotwoord

“Technologie is noch goed noch slecht, maar ook niet neutraal.”

(Kranzberg, 1986)

De vier casussen in dit jaarboek geven een indruk van de breedte en diepte van data-ethische vraagstukken in het Friese publieke domein. Van drones boven een bewoonde woonwijk tot generatieve AI op de bestuurstafel: de inzet van data en technologie roept overal fundamentele vragen op over de verhouding tussen technologische mogelijkheden en publieke waarden. Dat is de kern van wat DKF wil laten zien met dit jaarboek.

Wat opvalt in de besproken casussen is dat data-ethische vraagstukken zelden eenduidig zijn. Het gaat steeds om het zorgvuldig afwegen van verschillende publieke waarden. Privacy, transparantie, rechtvaardigheid en menselijke waardigheid kunnen in de praktijk met elkaar botsen. Het vinden van een evenwicht vraagt om reflectie, dialoog en zorgvuldige besluitvorming. Er bestaat geen algoritme voor ethiek.

Wat opvalt als je de casussen naast elkaar legt, is dat bepaalde thema's steeds terugkeren. Privacy en transparantie zijn in elke reflectie aanwezig. Menselijke controle – de vraag of de mens daadwerkelijk de regie behoudt in een steeds verder geautomatiseerde omgeving – is een rode draad door alle vier de casussen. En de spanning tussen efficiëntie en zorgvuldigheid, tussen innovatie en verantwoordelijkheid, is overal voelbaar.

De reflecties van DKF laten zien dat het waardevol is om deze afwegingen expliciet te maken. Door verschillende perspectieven samen te brengen – van bestuurders, technologen, juristen en ethici – ontstaat ruimte voor een bredere beoordeling van technologische toepassingen. Dit helpt organisaties om niet alleen naar technische mogelijkheden te kijken, maar ook naar de maatschappelijke gevolgen van hun keuzes.

De commissie ziet in het komende jaar een bijzondere kans om de discussie over AI in het publieke domein mee te vormen. Twee van de vier casussen in dit jaarboek gaan over AI, en de trend is duidelijk: AI zal de komende jaren een nog grotere rol spelen in het werk van overheden, van dienstverlening tot beleidsvorming. Juist in deze ontwikkelingsfase is het van belang dat organisaties nadenken over de ethische dimensies van AI-gebruik – niet als rem op innovatie, maar als voorwaarde voor duurzame en legitieme toepassing.

Moresprudentie – het idee dat eerder gemaakte ethische afwegingen kunnen dienen als referentiepunt voor toekomstige beslissingen – staat centraal in de aanpak van DKF. Dit jaarboek is een eerste stap in het opbouwen van dat register. Met elke nieuwe reflectie groeit de verzameling van inzichten die organisaties kunnen raadplegen. De commissie ziet ook het belang van gezamenlijk optrekken in het publieke domein: samenwerking met andere gemeenten, provincies en koepelorganisaties kan bijdragen aan kennisdeling en afstemming op het niveau van gemeenschappelijke AI-tooling en beleidsstandaarden.

De Data-ethyk Kommissje Fryslân nodigt organisaties uitdrukkelijk uit om vraagstukken voor te leggen. Niet alleen grote, complexe projecten, maar ook alledaagse toepassingen waarbij data een rol speelt. Juist de 'gewone' beslissingen bepalen hoe een datagedreven overheid wordt ervaren door haar inwoners.

Wij hopen dat dit jaarboek niet alleen inzicht biedt in de casussen die hier zijn besproken, maar ook uitnodigt tot verdere gesprekken over de rol van data en technologie in onze samenleving. Want uiteindelijk is data-ethiek geen zaak van een commissie alleen – het is een gedeelde verantwoordelijkheid van iedereen die werkt met data, technologie en de levens van mensen. Een zorgvuldige digitale samenleving bouw je samen.

Colofon

Titel: Moresprudentie Jaarboek Fryslân – Volume 1

Ondertitel: Data-ethische reflecties uit Fryslân

Uitgave: Data-ethyk Kommisje Fryslân (DKF)

Periode: 2024–2025

Voorzitter: Rudolf Simons

Leden: Willem Bantema, Mandy Bosma, Rienk Jonker, Henri Kruiper, Siebren de Ringh, Hilde Tjeerdema, Joost Gerritsen en Manon Hegeman

Secretariaat: Carlos de Matos Fernandes en Otto Dam

Website: dkf.frl

Initiatiefnemers: Leden van de coöperatie DataFryslân: Gemeente Leeuwarden, Provincie Fryslân, Elkien, Gemeente Smallingerland, Gemeente Súdwest-Fryslân, Gemeente Waadhoeke, NHL Stenden Hogeschool, Gemeente Heerenveen, Gemeente Noardeast-Fryslân, Gemeente Opsterland, Gemeente Ooststellingwerf, Huurdersbelang Fryslân, Gemeente Tytsjerksteradiel, De Friesland, Gemeente Weststellingwerf, Planbureau Fryslân

Rijksuniversiteit Groningen (RUG) / Campus Fryslân, ROS Friesland, Nieuw Elan, Tresoar

Auteursrecht: © Data-ethyk Kommisje Fryslân. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming.

De reflecties zijn openbaar gepubliceerd via dkf.frl.

ISBN/EAN 978-90-837083-0-0



Data-ethyk Kommisje Fryslân (DKF)
DataFryslân | dkf.frl

ISBN/EAN 978-90-837083-0-0