Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 377602

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl

Gemeente Emmen

Aan de raad van de gemeente Emmen

team
Informatisering

ons kenmerk	zaaknummer	bijlage	behandeld door
287468-2025:808740	287468-2025		H. Oosting
datum	**telefoon**	**fax**	**e-mail**
16 september 2025	14 0591		gemeente@emmen.nl

onderwerp
Voorstel voor een C-discussie met de raadscommissie over het onderwerp Ethiek en Technologie

Geachte leden van de raad,

De digitale transformatie biedt de gemeente Emmen kansen om de dienstverlening te verbeteren en besluitvorming slimmer en efficiënter te maken. Tegelijkertijd brengt de inzet van technologieën zoals kunstmatige intelligentie (AI) nieuwe vragen met zich mee: niet alleen of het technisch kan en juridisch mag, maar vooral of we het maatschappelijk wenselijk vinden. De behoefte om dit gesprek expliciet te voeren werd binnen de gemeenteraad aangedragen en onderstreept door het initiatiefvoorstel van de fractie van Hart voor Emmen, ingediend op 6 november 2024 en besproken op 26 november 2024.

Het voorstel riep op tot duidelijke kaders, een toetsende commissie en transparante spelregels om te voorkomen dat technologische innovaties ten koste gaan van privacy, gelijke behandeling of vertrouwen van inwoners. In reactie op het initiatiefvoorstel 'Verordening Ethische Richtlijnen voor AI Gemeente Emmen' heeft het college in een brief aan de raad (d.d. 4 december 2024) voorgesteld "om samen te verkennen hoe we het vraagstuk kunnen benaderen vanuit het bredere perspectief van digitale ethiek.". De raad heeft ingestemd met dit voorstel en het college de ruimte gegeven om een bredere discussie voor te bereiden over de kansen, risico's en benodigde kaders van digitalisering, met als doel gezamenlijk richting te geven aan een toekomstbestendig digitaal beleid.

Er is ingestemd tot een aanzet om niet alleen de discussie over AI op de agenda te zetten, maar ook de aanzet tot het gesprek over het bredere vraagstuk van digitale ethiek: hoe zorgen we dat technologische keuzes in Emmen passen bij onze waarden, recht doen aan onze inwoners en bijdragen aan het publieke vertrouwen?

Op 5 maart 2025 is hiermee een start gemaakt met een raadsinformatiebijeenkomst over digitale ethiek in samenwerking met de gemeente Eindhoven. De vervolgstap is de voorgenomen c-discussie, waarbij deze aanleiding de basis vormt voor dit discussiestuk.

Inleiding

Technologische mogelijkheden nemen een vlucht, ook in de mogelijke toepassingen voor de gemeente. Het Rathenau Instituut maakte in 2020[1] onderscheid tussen drie categorieën voor gemeentelijke digitalisering: 1) Dienstverlening 2) Openbare ruimte 3) Elders in de samenleving. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van chatbots[2] voor online dienstverlening van de gemeente (1), de inzet van cameratoezicht in drukke gebieden in de stad (2) of de opkomst van elektrische deelscooters, bakfietsen en ander deelvervoer via digitale platforms (3). Daarnaast worden gemeenten met andere vraagstukken geconfronteerd, zoals cameragebruik door inwoners (digitale deurbellen, moderne auto's en het filmen van handhavers) en zetten gemeenten zelf digitale middelen in zoals Business Intelligence (BI). Op al dit soort vraagstukken is wetgeving van toepassing en die wetgeving biedt een kader waarbinnen de technologie ontwikkeld en ingezet kan worden, maar geeft geen antwoord op de vraag' moeten we dit eigenlijk wel willen en waarom vinden we het wenselijk?' De vraag naar wenselijkheid is een *ethische* vraag die gaat over het morele kompas van de gemeente, van de organisatie in contact met de maatschappij. Hoe willen we in deze gemeente samenleven en wat heeft de gemeente daarin te doen? Anders geformuleerd: als de gemeente besluit een bepaalde technologische toepassing in te zetten, hoe zorgen we ervoor dat dat op een verantwoorde manier gebeurt?

De huidige tijd daagt de gemeente uit om te experimenteren met nieuwe technologieën en tegelijkertijd koersvast en daarmee betrouwbaar te zijn. Alle projecten bij de Gemeente Emmen worden momenteel zorgvuldig afgewogen door de betrokkenen. Morele overwegingen zijn daarbij dan impliciet al aanwezig. Mogelijk worden er in de verschillende projecten ook verschillende accenten gelegd in de afweging. Ethiek zorgt ervoor dat wat impliciet aanwezig is expliciet te maken en daardoor bespreekbaar te maken. Vanuit de wens om het gesprek over de maatschappelijke wenselijkheid van digitalisering binnen de gemeente explicieter te voeren is er een behoefte aan duidelijke kaders en spelregels, waarin publieke waarden, lokale waarden en menselijke maat belangrijke pijlers zijn in de koers die de gemeente inzet. Ethiek draagt bij aan een juist afwegingsproces voor de inzet van digitale middelen met als resultaat 'goed doen' voor de maatschappij. Door digitale ethiek expliciet te maken in uitgangspunten (waarden) bij de inzet van technologie en in de werkwijze komt de gemeente bovendien tegemoet aan een maatschappelijke behoefte om verantwoord met data en moderne technologie om te gaan.

Inzet digitale ethiek

Om het intern ethisch kompas te versterken en voor afwegingen voor digitale zaken te gebruiken, wordt sinds een aantal jaar bij verschillende gemeenten (waaronder Nijmegen, Leeuwarden[3], Groningen en Tilburg) gewerkt aan een aanpak langs drie sporen die als eerste zo helder zijn onderscheiden door de gemeente Eindhoven[4]:

- Waardenkader
- Werkwijze
- Ethische commissie

Hieronder worden deze drie sporen toegelicht en beschreven hoe dit het ethisch kompas ten behoeve van zorgvuldige afwegingen in het digitale domein van de Gemeente Emmen zou kunnen versterken. Ook in de handreiking Digitale Ethiek van VNG (2022)[5] zijn de verschillende elementen uit het driesporenbeleid terug te vinden.

---

[1] https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2020-09/Raad-weten-met-digitalisering-Rathenau-Instituut.pdf
[2] https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/kunstmatige-intelligentie/trial-en-error-met-gemeentelijke-chatbots
[3] https://leeuwarden.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/0a31d418-fc3c-4f37-87c1-31e8957a3d7c#adeba9c5-7efc-4e69-a427-e09f9928d1c9
[4] https://brill.com/edcollchap-oa/book/9789086869220/BP000011.xml
[5] https://vng.nl/publicaties/handreiking-digitale-ethiek

Waardenkader

Steeds meer gemeenten werken met een waardenkader dat de gemeente ondersteunt bij het maken van een zorgvuldige, ethische afweging bij digitaliseringsprojecten. Een waardenkader bestaat uit een aantal vaste waarden die de gemeente belangrijk vindt om mee te nemen in de afweging bij de inzet van technologie, data of AI. Het Rathenau Instituut heeft beschrijvend onderzoek[6] gedaan naar welke waarden van toepassing zijn in de afweging van gemeenten, zie figuur 1.

Waarde	Maatschappelijke en ethische vraagstukken
Privacy	Gegevensbescherming, digitaal huisrecht, mentale privacy, surveillance, doelverschuiving
Autonomie	Keuzevrijheid, vrijheid van meningsuiting, manipulatie (verspreiding van desinformatie, *microtargeting*), bescherming democratie, paternalisme, vaardigheden, grenzen zelfredzaamheid
Veiligheid	Informatieveiligheid, identiteitsfraude, fysieke veiligheid
Controle over technologie	Controle over en inzicht in algoritmen, verantwoordelijkheid, voorspelbaarheid
Menselijke waardigheid	Dehumanisatie, instrumentalisering, deskilling, desocialisatie, werkloosheid
Rechtvaardigheid	Discriminatie, uitsluiting, gelijke behandeling, stigmatisering
Machtsverhoudingen	Oneerlijke concurrentie, uitbuiting, relatie consument-bedrijf, relatie bedrijf-platform

Figuur 1 Publieke waarden die geraakt worden door digitalisering (uit: Rathenau Instituut (2020). Raad weten met digitalisering – Hoe de gemeenteraad kan sturen op de maatschappelijke impact van digitale technologie (auteurs: D. Das, P. Faasse, B. Karstens

Verschillende gemeenten (zoals Eindhoven[7], Groningen[8], Leeuwarden[9], Utrecht[10], Tilburg[11], Nijmegen) hebben een waardenkader vormgegeven en zijn die gaan gebruiken, of zijn er mee bezig. In de gemeenten Eindhoven, Tilburg en Nijmegen is gekozen voor een onderzoekend traject met uiteenlopende betrokkenen in, en casuïstiek uit de organisatie en gemeente, met als doel duidelijk te krijgen welke waarden belangrijk zijn voor die gemeenten. Vervolgens wordt er in een pilotperiode (doorgaans minimaal 1 jaar) gewerkt met die waarden, om daarna de werkwijze en de invulling van het waardenkader te evalueren en eventueel aan te scherpen.

Een waardenkader is een ankerpunt en kan dienen als reflectie-instrument. Voor het maken van de ethische afweging is het helpend om te kijken naar welke waarden, die door de gemeente als belangrijk zijn bestempeld, terugkomen in een bepaald digitaliseringsproject en of en in hoeverre deze waarden mogelijk onder druk komen te staan door de uitvoering van het project. Ook kan dit onderzoek duidelijk maken wat er verbeterd kan worden aan het project om de waarden te waarborgen. Een waardenkader geeft richting aan het gesprek over wat de gemeente belangrijk vindt in de context van digitalisering.

De gemeente Emmen kan een eigen waardenkader formuleren dat specifiek aansluit bij de context en het karakter van de gemeente. Het waardenkader drukt uit wat voor de gemeente belangrijk is en waar (ook) in digitaliseringsprojecten aandacht voor hoort te zijn. Het proces van een waardenkader opstellen en onderzoeken wat belangrijk is voor de gemeente zorgt bovendien voor bewustwording van het belang van digitale ethiek en schept een gemeenschappelijk uitgangspunt voor ethische gesprekken.

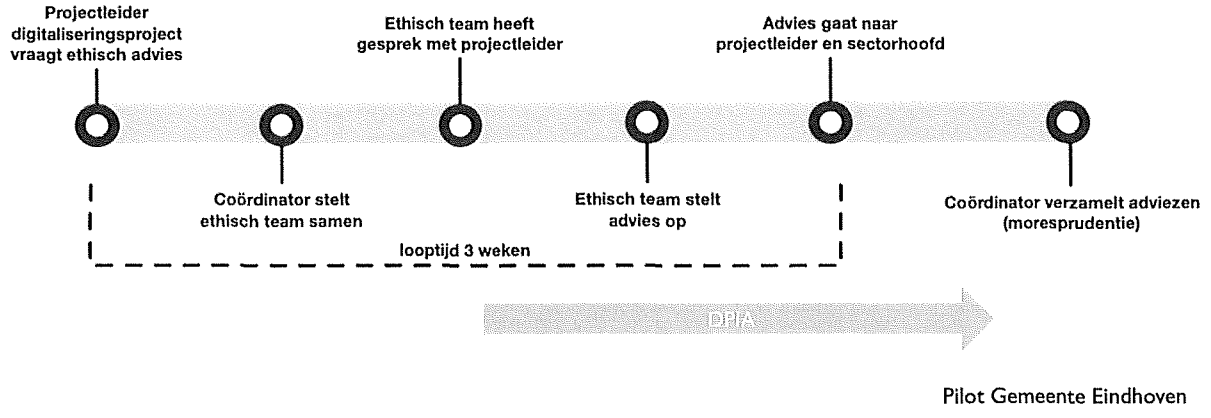
---

[6] Rathenau Instituut (2017). *Opwaarderen - Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag, Rathenau Instituut(auteurs: Kool, L., Timmer, J., Royakkers, L. En Est, P van.)
[7] https://eindhoven.notubiz.nl/document/11744177/1#search=%22ethische%20commisse%22%5C
[8] https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Bijlage/Bijlage-1-Invulling-ethische-commissie-en-data-ethiek-wensen-en-bedenkingen.pdf
[9] https://leeuwarden.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/37b12a25-62e1-426b-93d3-4fcf0ad7630a
[10] https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/utrecht-gezonde-stad-van-en-voor-iedereen/digitale-stad#c409238
[11] https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/14150326/1#search=%22ethisch%20waardenkader%22

Werkwijze

Zo'n waardenkader staat niet op zich. Om het ethisch kompas van de gemeente werkelijk te versterken zal men werkwijzen en processen moeten inrichten die borgen hóe, wanneer en door wie het waardenkader wordt ingezet. Deze werkwijze betekent bijvoorbeeld in het geval van de gemeente Tilburg[12] en Eindhoven[13] dat er bij elk nieuw project binnen de gemeente op een vast moment een ethische dialoog en analyse plaatsvindt op basis van het waardenkader. Deze analyse wordt bij beide gemeenten gedaan door het intern ethisch team, dat bestaat uit ambtenaren die naast hun huidige functie een speciale rol op zich nemen en gesprekken voeren met projectleiders om de afwegingen rondom de voor hun gemeente betreffende waarden expliciet te maken. Op basis daarvan volgt een advies voor de verdere afweging en/of ontwikkeling van het project. Beide gemeenten hebben hier processen voor ingericht die aansluiten op de bestaande processen en werkwijzen voor geformuleerd die ervoor zorgen dat het waardenkader ook daadwerkelijk in gebruik wordt genomen en een serieuze positie krijgt in de ontwikkeling, vormgeving en implementatie van projecten.

Het is raadzaam om de werkwijze rondom digitale ethiek te laten aansluiten bij bestaande processen. Bij de gemeente Eindhoven heeft men gekeken naar de doorlooptijd en procedures van de Data Protection Impact Assessment (DPIA) en daar de ethische reflectieprocedure op aan laten sluiten. Dit is ook om dubbel werk te voorkomen: veel informatie uit het ethische reflectieproces kan worden meegenomen in de DPIA. Zie fig. 2. Dit proces betreft alleen de verwerking van persoonsgegevens. Bij de Gemeente Tilburg is er daarom voor gekozen om de werkwijze te laten aansluiten op meerdere processen.



Figuur 2 Proces Gemeente Eindhoven Pilot (2021)

De gemeente Emmen heeft baat bij het inrichten van processen en het formuleren van werkwijzen om explicieter ethische keuzes te maken en ethische afwegingen te standaardiseren bij digitaliseringsprojecten.

Ethisch Dialoog

Gemeenten kiezen steeds vaker[14] voor ondersteuning in de ethische afweging door een (externe) ethische commissie. Een ethische commissie is een adviesorgaan dat het College van B&W ondersteunt in het maken van keuzes rondom digitaliseringsprojecten. Verschillende gemeenten werken al met zo'n adviescommissie (zoals Eindhoven[15], Enschede[16], Groningen[17], Nijmegen[18]). Een ethische commissie adviseert doorgaans gevraagd en ongevraagd over de ethische afwegingen die gemaakt dienen te worden bij de inzet van technologie en data. De adviezen zijn niet bindend. Het externe, onafhankelijke karakter van ethische commissies maakt ze een orgaan dat de bestuurlijke afweging kan verrijken.

---

[12] https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/14713051/1%23search=%2522ethische%2520commisse%2522
[13] https://eindhoven.notubiz.nl/document/11765975/
[14] https://www.trouw.nl/religie-filosofie/ethische-commissies-zijn-in-opkomst-want-technologie-en-data-zijn-niet-langer-neutraal-en-waardenvrij~b066e868/
[15] https://www.eindhoven.nl/bestuur-en-beleid/bestuur/ethische-commissie
[16] https://www.enschede.nl/ethische-commissie
[17] https://gemeente.groningen.nl/ethische-commissie-data-en-technologie
[18] https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c7092518-a34a-4347-a219-878183fa2001?documentId=e4bf9841-c34f-4b47-bdea-70c6c63ddf19&agendaItemId=b53af27e-94d0-419c-986a-e5074434edf4

Er bestaan verschillende soorten ethische commissies. De meeste gemeenten kiezen voor een 'expertpanel', dat bestaat uit leden met (vaak wetenschappelijke) expertise, bijvoorbeeld juridische of technische kennis, of kennis van (techniek)filosofie en ethiek. Daarnaast zijn er gemeenten die kiezen voor een burgerpanel (zoals in Hilversum[19] en Amersfoort[20]), waarin inwoners van de gemeente zitting nemen. Een stadspanel is een variant hierop en kan inzetten op kennis vanuit bijvoorbeeld ervaringsdeskundigheid, of de vertegenwoordiging van relevante partijen uit de gemeente zoals het onderwijs of de zorg (zoals in Breda[21]).

Door de vergelijkbare werkzaamheden gaan er stemmen op om niet per gemeente een Ethische Commissie op te richten. Zo zijn er initiatieven tot regionale ethische commissies (zoals in Friesland[22]).

Niet alle gemeenten die digitale ethiek op de agenda zetten, kiezen voor de inrichting van een ethische commissie voor het versterken van de ethische dialoog. Zoals Tilburg, die er in 2024 voor koos om, mede door geleerde lessen in Eindhoven[23], eerst in te gaan zetten op het versterken van het ethisch kompas van het ambtelijk apparaat, en op termijn met een externe adviescommissie aan de slag te gaan. Dit kan een goede strategie zijn, omdat een externe ethische commissie ook het 'out-sourcen' van morele overwegingen kan zijn, terwijl deze elke dag binnen de organisatie gemaakt moeten worden.

De gemeente Emmen dient helder voor ogen te hebben hoe de dialoog het best versterkt kan worden binnen de gemeente en of, en zo ja hoe en op welke termijn een ethische commissie daarin zou kunnen worden ingezet.

Vragen voor de C-discussie voor de gemeenteraad

Tijdens de C-discussie op 16 oktober willen we uw visie op digitale ethiek in de Gemeente Emmen horen.

1. Hoe kijkt de raad aan tegen digitale ethiek als een blijvend aandachtspunt, en in hoeverre is men bereid hier tijd en middelen voor vrij te maken?

Indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, de volgende vragen:

2. Welke vraagstukken rondom digitale ethiek ziet u in de samenleving, en kunt u daarbij casuïstiek benoemen die deze illustreert?

3. Welke waarden beschouwt u als richtinggevend voor digitalisering binnen onze gemeente en waarom?

4. Hoe ziet de raad, mede op basis van de beschreven voorbeelden, de blijvende dialoog en aandacht, ook na de gemeenteraadsverkiezingen van 2026, praktisch voor zich?

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen
de gemeentesecretaris

N.A. Plantinga

de burgemeester

H.F. van Oosterhout

[19] https://stadspaneldata.nl/
[20] https://www.amersfoort.nl/klankbordgroep-digitalisering-ethiek
[21] https://bredata.nl/wp-content/uploads/2023/09/Convenant-Bredata-Stedelijk-Ethisch-Team.pdf
[22] https://dkf.frl/
[23] https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/13555522/1#search=%22ethische%20commisse%22