Aan de leden

Datum
1 april 2022
Kenmerk
TPW/U202200178
Lbr. 22/020
Telefoonnummer
070 373 8393
Bijlage(n)
1

Onderwerp
Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026

Geachte leden van college en gemeenteraad,

Grondrechten en publieke waarden als transparantie en democratie staan onder druk door de digitalisering. Met de Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026 leggen gemeenten gezamenlijk ambities vast over het beschermen van grondrechten en het borgen van publieke waarden in de informatiesamenleving.

Digitalisering beïnvloedt hoe we samenleven, werken, onderwijs volgen, zorg geven en ontvangen, ontspannen en recreëren, sociale contacten onderhouden, ons verplaatsen, noem maar op. Maar ook onze democratie, ons bestuur en de positie van de inwoner. Zulke fundamentele ontwikkelingen vragen om actieve sturing door de samenleving en de politiek. De Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek (DGE) geeft gemeenten daar de instrumenten voor.

Waarom een Agenda DGE?
In een democratie is het aan inwoners en volksvertegenwoordigers om te beslissen over ontwikkelingen die onze levens zo ingrijpend raken. Willen we als samenleving geen speelbal zijn, dan zullen we actief moeten sturen op dit essentiële onderwerp. Bijvoorbeeld op hoe we omgaan met de ‘gratis’ diensten van grote buitenlandse techbedrijven, met serverparken of online wangedrag. Of met het overheidshandelen zelf - de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van beleid draagt steeds nadrukkelijker een digitaal stempel. Dat vraagt om nieuwe inzichten en om nieuw gereedschap.

De Agenda DGE kent 3 voornaamste doelstellingen:
1. **Het versterken van kennis en kunde in de gemeentelijke organisatie** op het gebied van ethische reflecties en afwegingen bij het gebruik van digitale technologieën;

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

2. Het stimuleren van en het regie geven aan de inspanningen die worden verricht om (digitale) **grondrechten en publieke waarden te borgen bij de inzet van digitale technologieën**;
3. Het ontwikkelen van **een hernieuwde, brede interpretatie van privacyvraagstukken**. Van privacy als *het* te borgen grondrecht bij het gebruik van digitale technologieën naar één van de te borgen grondrechten.

Inhoud Agenda DGE

Drie verhoudingen

De agenda richt zich op drie elementen, met binnen deze elementen verschillende ontwikkelingslijnen. De elementen betreffen drie verhoudingen binnen de democratische rechtsstaat waarin digitale technologieën hebben bijgedragen aan een disbalans tussen verschillenden actoren. Binnen de drie verhoudingen staat steeds een oplossingsrichting centraal die verder wordt uitgewerkt in ontwikkelingslijnen.

Verhouding Inwoner-Overheid: Werken naar een meervoudige democratie;
Ontwikkelingslijn 1: Doorpakken met inwonerparticipatie
Ontwikkelingslijn 2: Iedereen ervaart de voordelen van digitalisering
Ontwikkelingslijn 3: De gemeenten als hoeder van hun gedataficeerde inwoner

Verhouding Overheid-Overheid: Versterking van de checks & balances;
Ontwikkelingslijn 4: één transparante overheid

Verhouding Overheid-Markt: Grip op digitale soevereiniteit.
Ontwikkelingslijn 5: Versterk de publieke regie op de digitale ruimte
Ontwikkelingslijn 6: Voorwaarden stellen als opdrachtgever

De Agenda DGE kiest geen politieke kleur ten aanzien van de inzet van digitale technologieën. De agenda benadrukt wel dat de inzet van digitale technologieën juist politiek geladen is en niet waardevrij of “objectief” is. Daarom is het noodzakelijk dat we stil staan bij deze inzet en reflecteren over de publieke waarden waar de technologie impact op heeft. Zodat we hierin bewuste, wel overwogen keuzes maken.

Wat betekent dit voor de ambtelijke organisatie

Om te weten hoe nieuwe technologieën het werk van gemeenten raakt is het verstandig om kennis te nemen van de diverse thematieken en de belangrijkste rapporten van gezaghebbende instituten die daarover verschijnen. De VNG publiceert regelmatig trendupdates en trendanalyses en houdt een 'bibliotheek' voor u bij. Ook zijn er verschillende instrumenten en methodieken beschikbaar om de ambtelijke organisatie te ondersteunen op het gebied van digitale ethiek[1].

Veel van de thema’s vragen een maatschappelijke en/of bestuurlijke dialoog waarin een weging van waarden kan plaatsvinden. De uitdaging voor de ambtelijke organisatie zit hem in de duurzame inbedding van bestaande instrumenten of methodieken voor de ethische dialoog in de werkprocessen van de organisatie. Om hierbij te helpen is er gelijktijdig met de Agenda een Handreiking Digitale Ethiek ontwikkeld. Deze handreiking helpt gemeentelijke organisaties om digitale ethiek in te bedden. Dit vraagt wel dat digitalisering, alsmede digitale ethiek *Chefsache* wordt.

[1] Bijvoorbeeld de Aanpak Begeleidingsethiek, De Ethische Data Assistent, De DataWijzer, IAMA en vele anderen. Zie de Handreiking Digitale Ethiek voor een overzicht.

Vragen
De doelstellingen van de Agenda DGE vragen veel van gemeenten, maar het begint bij prioritering en bewustwording. Dit kan al door digitalisering en digitale ethiek ook politiek een uitgesproken plek te geven. Door bijvoorbeeld het benoemen in coalitieakkoorden, de belegging van een portefeuille digitale zaken en/of een raadscommissie. Voor ondersteuning en toelichting kunt u ook contact opnemen met de beleidsadviseurs Tim Kies (Tim.Kies@vng.nl) of David van den Berg (David.vandenberg@vng.nl).

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



L.K. Geluk
Algemeen directeur

Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026

Van disbalans naar harmonie in een vernieuwde democratische rechtsstaat



Inhoud

Samenvatting *3*

1 Voorwoord *6*

2 Inleiding *8*

3 Ontwikkelingslijnen *13*
3.1 Verhoudig Inwoner-Overheid: de weg naar een meervoudige democratie *13*
3.2 Verhouding Overheid – Overheid: Versterking van de checks & balances *16*
3.3 Verhouding Overheid – Markt: Behoud grip op digitale soevereiniteit *20*

4 Methoden *24*

5 Speerpunten *28*

Colofon *31*

Samenvatting

Aanleiding

Toonaangevende instituten waarschuwen dat ontwikkelingen op het gebied van digitalisering de verhoudingen in onze samenleving fundamenteel veranderen – en in toenemende mate in disbalans brengen. Met de Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026 leggen gemeenten gezamenlijk hun ambities vast voor wat betreft het beschermen van grondrechten en het borgen van publieke waarden in de informatiesamenleving. Deze agenda vormt, kortom, het fundament om de komende jaren te werken aan het beschermen van grondrechten en het borgen van publieke waarden bij de inzet van digitale technologieën.

Doelstellingen

De Agenda DGE kent 3 voornaamste doelstellingen:

1. Het versterken van kennis en kunde in de gemeentelijke organisatie op het gebied van ethische reflecties en afwegingen bij het gebruik van digitale technologieën;
2. Het stimuleren van en het regie geven aan de inspanningen die worden verricht om (digitale) grondrechten en publieke waarden te borgen bij de inzet van digitale technologieën;
3. Het ontwikkelen van een hernieuwde, brede interpretatie van privacy-vraagstukken. Van privacy als het te borgen grondrecht bij het gebruik van digitale technologieën naar één van de te borgen grondrechten.

Drie verhoudingen

De doelstellingen kennen deelgebieden, met binnen de deelgebieden verschillende ontwikkelingslijnen. De deelgebieden betreffen drie verhoudingen binnen de democratische rechtsstaat waarin digitale technologieën hebben bijgedragen aan een disbalans tussen verschillenden actoren. Binnen de drie verhoudingen staat steeds een oplossingsrichting centraal die verder uitgewerkt in ontwikkelingslijnen.

Verhouding Inwoner-Overheid: Werken naar een meervoudige democratie

Ontwikkelingslijn 1: Doorpakken met inwonerparticipatie
Door bij de inzet van digitale technologieën de participatie van inwoners te versterken, geven gemeenten hen meer invloed op hun dagelijkse leefomgeving en dragen gemeenten bij aan het vernieuwen van de balans in de verhouding inwoner-overheid.

Ontwikkelingslijn 2: Iedereen ervaart de voordelen van digitalisering
Gemeenten behouden aandacht voor digitale inclusie, waaronder toegankelijkheidsnormen en wettelijke kaders. Deze agenda zoekt zo de verbinding met andere initiatieven en agenda's rondom dit onderwerp.

Ontwikkelingslijn 3: De gemeenten als hoeder van hun gedataficeerde inwoner
Gemeenten zijn zich bewust van de politieke aard van de (lokale) digitale infrastructuur. Zij maken aan de voorkant ethische en politieke afwegingen bij de inzet van inwonerdata en doen dit altijd rechtmatig en doelmatig.

Verhouding Overheid-Overheid: Versterking van de checks & balances;

Ontwikkelingslijn 4: één transparante overheid
De inzet van digitale technologieën door gemeenten is transparant. Transparantie kent daarbij verschillende gradaties en is altijd een middel om controleerbaarheid, inzichtelijkheid en democratische verantwoording te faciliteren. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de versterking van controlerende organen als de gemeenteraad en de lokale rekenkamer.

Verhouding Overheid-Markt: Grip op digitale soevereiniteit.

Ontwikkelingslijn 5: Versterk de publieke regie op de digitale ruimte
Grote delen van de digitale ruimte zijn vormgegeven door commerciële partijen. Gemeente hebben een rol in het beschermen van de inwoners tegen de disruptieve effecten van deze ruimte. Tevens, waar zij zelf gebruik maken van deze ruimte voor het uitvoeren van gemeentelijke taken moet dit gebeuren aan de hand van duidelijke ethische en wettelijke kaders.

Ontwikkelingslijn 6: Voorwaarden stellen als opdrachtgever
Gemeenten nemen hun verantwoordelijkheid om de markt aan te sturen door als opdrachtgever voorwaarden te stellen die ervoor zorgen dat publieke waarden geborgd blijven bij de inkoop en ontwikkeling van nieuwe digitale technologieën die zij zelf inzetten.

Methoden

Tot slot geven drie methoden handelingsperspectief aan gemeenten en vormen zij een invulling van de verschillende manieren waarop, en domeinen waarbinnen, de VNG opereert. Zij geven dus invulling aan de vorm die de thema's van de ontwikkelingslijnen kunnen aannemen. Deze methoden zijn:

1. Bewustwording stimuleren over het belang van het afwegen van publieke waarden, ethische reflecties en het aan de voorkant kennen van de maatschappelijke impact bij het gebruik van digitale technologieën.
2. In de praktijk brengen van publieke waarden door deze te vertalen naar procesmatige stappen binnen de organisatie die voor elke (nieuwe) toepassingen van digitale technologieën gebruikt kan worden
3. Versterken van de relaties met andere overheidspartners om meer samen te werken op de thematiek van digitale grondrechten en zo dubbel werk te voorkomen, kennisdeling te versterken en eenduidige wet- en regelgeving op te stellen.

1. Voorwoord

We leven in de informatiesamenleving en haar vorm is in constante doorontwikkeling. Inwoner, overheid en markt bedienen zich van nieuwe digitale technologieën die de wijze waarop wij met elkaar interacteren op een fundamentele manier veranderen. Een veelgehoorde leus daarbij is: technologie is niet neutraal. Technologie wordt immers ontwikkeld, in die ontwikkelingen worden afwegingen en keuzes gemaakt, en daaruit volgen uitkomsten waarbij niet iedereen altijd precies evenveel belang heeft. Daarom is het aan de overheid om de belangen van inwoners te beschermen en publieke waarden te borgen bij de inzet van zulke nieuwe technologieën.

'Als bestuurder is er niets belangrijker dan het vertrouwen van inwoners. Bewoners van mijn gemeente vertrouwen erop dat de overheid haar zaken op orde heeft en hun belangen beschermt. Doordat digitalisering niet alleen de werkwijze van de gemeente verandert, maar ook de maatschappelijke opgaven waar zij aan werkt, staan wij in die beschermende rol voor een nieuwe complexiteit. De afstand tussen de leefwereld en de (digitale) systeemwereld is nog groot. Lang niet altijd weten overheden daarmee goed om te gaan, zoals we hebben gezien bij de Toeslagenaffaire. Zulke gebeurtenissen schaden het vertrouwen van inwoners in de overheid. Om dat vertrouwen te herstellen zijn extra inspanningen en initiatieven nodig die helpen in het beschermen van de grondrechten van inwoners en het borgen van publieke waarden. Dat is een opgave waarvoor alle overheidslagen aan de lat staan, zo ook gemeenten.' – Een bestuurlijke observatie

Gemeenten hebben het belang van recente technologische ontwikkelingen reeds erkend. In 2015 ontwikkelde de VNG namens hen de Digitale Agenda 2020 (DA2020), waarmee een impuls werd gegeven aan de inzet van digitale technologieën bij gemeenten. Waar bij de DA2020 nog een nadruk lag op techniek en infrastructuur, is dat in de recente Digitale Agenda Gemeenten 2024 (DAG2024) verschoven. Daarin staan drie pijlers centraal:

1. Mogelijk maken (de basis op orde),
2. Kansen benutten (in beleidsdomeinen van de overheid en in de economie) en
3. Duiden en reflecteren (van waarden en innovatie in de informatiesamenleving). Deze nieuwe digitale agenda koos expliciet het perspectief van

inwoners en ondernemers als uitgangspunt, en daarmee hebben gemeenten de beweging gemaakt van *informatie* naar *samenleving*.

Deze Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026 vormt een nadere beleidsmatige invulling van de pijler *Duiden* en *reflecteren* uit de DAG2024. Gemeenten leggen hierin gezamenlijk hun ambities vast voor wat betreft het beschermen van grondrechten en het borgen van publieke waarden bij de inzet van digitale technologieën. Ook noteren zij hun actieplan om het vertrouwen van inwoners bij de inzet van digitale technologieën te behouden en te versterken. Deze agenda vormt, kortom, het fundament om de komende jaren te werken aan het beschermen van grondrechten en het borgen van publieke waarden bij de inzet van digitale technologieën.

Peter Snijders, waarnemend voorzitter VNG-commissie
Informatiesamenleving

2. Inleiding

'Kan er iets aan de hand zijn in de samenleving dat niet oplosbaar is met een beetje schaven aan de koopkrachtplaatjes en zorgtoeslagen? Kloppen onze systemen nog wel? Voelen mensen aan dat onze systemen niet vanzelfsprekend eerdere successen herhalen, bijvoorbeeld vooruitgang, gelijke kansen en werkzekerheid voor velen? Die vraag brengt ons bij het sociale contract waarop onze samenleving zich baseert.'[1] – Kim Putters, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Digitalisering beïnvloedt welk nieuws we online lezen, hoe verkeer door de stad wordt geleid, hoe we contact met elkaar hebben, op wie we verliefd worden, welke muziek we luisteren, welk restaurant we bezoeken en welke producten we kopen. De digitaliserende samenleving is voelbaar, merkbaar en zichtbaar op alle vlakken van de gemeenschap. Gemeenten merken het als eerste wanneer inwoners op een andere manier in de samenleving komen te staan (denk aan maatschappelijke onrust en desinformatie). Het is dan ook niet voor niets dat gemeenten ethische commissies oprichten die zich over technologievraagstukken buigen (o.a. Enschede, Hilversum, Eindhoven), werken aan een sensorenregister (o.a. Apeldoorn, Nijmegen, Zwolle, G40 themagroep), audits plegen op de werking van algoritmen (Amsterdam) of unaniem als vereniging de Principes voor de Digitale Samenleving omarmen. Zij willen voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken technologieën inzetten die verregaande gevolgen hebben, zoals artificiële intelligentie en *digital twins*. Dit gaat nu nog niet altijd goed. De inzet van nieuwe technologieën gaat nog te vaak gepaard met *technosolutionism*, waarbij het gebruik van technologie gezien wordt als een zilveren kogel. Hierbij wordt de inzet van innovatieve technologie gezien als de oplossing voor alle (soms niet-bestaande) problemen.

Toonaangevende instituten onderschrijven dat deze digitale ontwikkelingen de verhoudingen in onze samenleving fundamenteel veranderen – en in toenemende mate in disbalans brengen. Naast Kim Putters en het 'ver-

1. Kim Putters, 'Veranderend sociaal contract vergt steviger burgerperspectief in beleid', ECB, 18 mei 2020: https://esb.nu/esb/20059616/veranderend-sociaal-contract-vergt-steviger-burgerperspectief-in-beleid.

nieuwd sociaal contract' constateert Alex Brenninkmeijer 'systeemfalen' en 'uitholling van de rechtsstaat' in Nederland[2]. Corien Prins (voorzitter van de WRR) en Reijer Passchier, plaatsen een nadrukkelijke rol voor digitalisering in de totstandkoming van deze 'disbalans'[3]. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur roept op tot sterkere verantwoording en transparantie wanneer overheden sturen met data. Als laatste voorbeeld laat ook recent onderzoek door het College van de Rechten van de Mens zien dat digitalisering mensenrechten op verschillen vlakken raakt en gemeenten met veel vragen rondom deze thematiek zitten[4]. Kortom, de roep om een nieuwe balans in de democratische rechtsstaat van onze samenleving aan te brengen komt van vele kanten.

Waarom de democratische rechtsstaat en de Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek?

Voor een Agenda digitale grondrechten en ethiek is het noodzakelijk dat er enige helderheid bestaat over de betekenis van de uiteenlopende termen en concepten die deze thema's bevatten. Binnen de agenda wordt er met 'digitale grondrechten' niet bedoeld dat er nieuwe, of andere, grondrechten nodig zijn - alhoewel hier onder andere omtrent data eigenaarschap wel stappen worden gezet op Europees niveau. Deze agenda ziet de vragen omtrent digitale grondrechten in de manier waarop het gebruik van digitale technologieën impact kan hebben op de rechten van de burger. In het uitvoeren van hun taken dienen gemeenten deze rechten te beschermen. Door de (vergaande) technologisering van overheidsprocessen is deze impact niet altijd zichtbaar en gebeurt het ook op nieuwe, onbekende manieren. Deze manieren; waarmee digitalisering een fundamentele impact op het functioneren van de overheid, geeft deze agenda vorm via de focus op de democratische rechtsstaat.

De grondgedachte van de democratische rechtsstaat gaat over de legitimiteit van het gezag van de staat over het individu. In de uitwerking resulteert dit in het individu die bewust en vrijwillig sommige vrijheden opgeeft aan een autoriteit (de staat), die vervolgens ook de belangen van het collectief vertegenwoordigt. Hier staat tegenover dat de overgebleven rechten en de

2. 'Oud-ombudsman Alex Brenninkmeijer ziet in de Toeslagenaffaire geen bedrijfsongeluk, maar een falend systeem', Trouw, 31 december 2020: https://www.trouw.nl/politiek/oud-ombudsman-alex-brenninkmeijer-ziet-in-de-toeslagenaffaire-geen-bedrijfsongeluk-maar-een-falend-systeem~bdc55fe5/.
3. Corien Prins, 'Digitale (dis)balans binnen de TRIAS', Nederlands Juristenblad, 5 april 2016: https://www.njb.nl/blogs/digitale-dis-balans-binnen-de-trias/; Reijer Passchier, 'Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica', Ars Aequi, oktober 2020: https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/staats--en-bestuursrecht/digitalisering-en-de-disbalans-binnen-de-trias-politica.pdf.
4. https://mensenrechten.nl/nl/nieuws/gemeenten-worstelen-met-mensenrechten-bij-inzet-algoritmen

sociale orde worden gewaarborgd door die autoriteit. Allen zijn gehouden aan het Nederlands recht: burgers, organisaties en overheid. Kortom, wat wij verstaan onder de democratische rechtsstaat gaat om (machts-)verhoudingen en het borgen van publieke waarden en grondrechten. Met het concept 'publieke waarden' geeft deze agenda vorm aan het thema ethiek. Waar grondrechten de "uitgekristalliseerde" kernwaarden zijn, geeft publieke waarden ruimte voor specifiekere morele waarden die, afhankelijk van de context, verschillend ingevuld en afgewogen kunnen worden. Als voorbeeld is de afweging tussen privacy en veiligheid een bekend waardenconflict. Beide grondrechten en in samenhang met andere waarden. Meer veiligheid ten koste van minder privacy kan een legitieme afwezig zijn, maar daar dient dan wel zorgvuldig over reflecteert worden aan de hand van het bredere publieke waarden kader. Op deze manier wordt ethiek ook minder abstract en behapbaar voor de uitvoering.

Zoals de verschillende instituten en experts concluderen; de huidige democratische rechtsstaat, het fundament van hoe wij samenleven, staat onder druk. De Toeslagenaffaire is daarbij een voorbeeld van het feit dat de problematiek groot is, en niet zomaar een kwestie van 'even bijschaven'. Deze thematiek is uiteraard erg breed: als afdeling Informatiesamenleving van de VNG doen we er goed aan om een scope te hanteren waarbij we (1) kijken naar de invloed van digitalisering en (2) kijken vanuit het gemeentelijk perspectief. Vanuit deze scope zien wij drie relevante deelgebieden binnen de democratische rechtsstaat waarin digitale technologieën hebben bijgedragen aan een ontstane disbalans:

1. De verhouding inwoner-overheid;
2. De verhouding overheid-overheid;
3. De verhouding markt-overheid.

De inspiratie en het conceptuele fundament van deze agenda is de disbalans binnen de democratische rechtsstaat. Het harmoniseren van de verhoudingen binnen de democratische rechtsstaat moet gaan via het borgen van (digitale) grondrechten en publieke waarden, waarbij ethische reflectie het middel is om hier duiding in te vinden. Op die manier willen we verstoringen in de machtsverhoudingen en publieke waarden voorkomen of herstellen. Daarom biedt deze agenda niet alleen onderwerpen ter verdere verdieping (de ontwikkelingslijnen), maar ook concrete methoden en aanknopingspunten om te werken aan een vernieuwde democratische rechtsstaat in de informatiesamenleving.

Doelstelling Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek

De Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek kent drie voornaamste doelstellingen. Ten eerste beoogt deze agenda de kennis en kunde in de gemeentelijke organisatie op het gebied van ethische reflecties en afwegingen bij het gebruik van digitale technologieën te versterken. Binnen de verhoudingen inwoner-overheid, overheid-overheid en overheid-markt werken we aan een nieuwe balans langs de verschillende ontwikkelingslijnen. De ontwikkelingslijnen zijn het kloppend hart van deze agenda. Deze ontwikkelingslijnen bouwen voort op bestaande initiatieven en agenda's, maar benadert deze vanuit een nieuw perspectief. Op die manier creëren we conceptuele duidelijkheid en beogen we meer regie op bestaande en nieuwe initiatieven. Hierbij maken we steeds het onderscheid tussen wat gemeenten zelf kunnen en waar samenwerking met medeoverheden noodzakelijk is. De ontwikkelingslijnen vormen een afbakening van gebieden waarvan we enerzijds weten dat daar de urgentie zit en vaak al veel op gebeurt, maar waarbij we anderzijds ook nog dieper moeten doorgronden hoe we verder komen. Kortom, met de ontwikkelingslijnen zet de VNG op de lange termijn in op:

1. Werken naar een *meervoudige democratie*;
2. Versterking van de *checks & balances*;
3. Grip op *digitale soevereiniteit*.

Ten tweede beoogt deze agenda een impuls te geven aan de inspanningen die worden verricht om (digitale) grondrechten en publieke waarden te borgen bij de inzet van digitale technologieën. Dat doen we via drie methoden: Bewustwording vergroten en het voeren van waardendialogen, het in de praktijk brengen van publieke waarden en verschillende waardenkaders, en het positioneren van gemeenten naar buiten toe. Hiermee bepleit de VNG extra initiatieven rond deze thematiek. Deze methoden vormen de eerste te nemen stappen en geven sturing aan de korte termijn. Daarbij staat voorop dat ze een gezamenlijke opgave weergeven voor alle overheidslagen, niet alleen voor gemeenten.

Tot slot geeft deze agenda een invulling aan een hernieuwde, brede interpretatie van privacyvraagstukken. Waar binnen de digitalisering van de samenleving privacy vaak wordt gezien als de heilige graal van digitale grondrechten, ziet deze agenda privacy als één van de te borgen grondrechten. Hoe de verhouding tussen privacy en andere digitale grondrechten verder vormgegeven kan worden heeft een plek in de ontwikkelingslijnen. De manier waarop bestaande privacy wet- en regelgeving een plek kan maken voor een bredere invulling, alsmede de relatie tussen wet- en regelgeving met andere grondrechtelijke fundamenten dienen in samenwerking met andere overheidspartners onderzocht te worden.

Leeswijzer

Deze agenda is opgedeeld in ontwikkelingslijnen en methoden. De ontwikkelingslijnen worden als eerst geformuleerd. De ontwikkelingslijnen geven het wat en waarom weer, de methoden daarna het hoe. De ontwikkelingslijnen gaan in op spanningen binnen de drie verhoudingen: inwoner-overheid, overheid-overheid en markt-overheid. De ontwikkelingslijnen verbinden bestaande thema's en projecten aan de fundamentele vragen omtrent digitale grondrechten en ethiek uit deze agenda. Aan de andere kant staan sommige onderdelen van de ontwikkelingslijnen nog in de kinderschoenen en ontbreken er directe uitvoeringsstappen. Hier is er nog meer werk nodig en biedt deze agenda meer een startpunt en een richting dan een concrete routekaart. Op verschillende plekken in deze agenda staan prikkelende waardenconflicten die kunnen ontstaan bij de inzet van technologie. Deze voorbeelden zijn geïnspireerd door de praktijk, maar refereren niet aan specifieke gemeenten. De waardenconflicten zijn bedoeld als inspiratie voor discussie.

Tot slot geven de methoden handelingsperspectief aan gemeenten en vormen zij een invulling van de verschillende manieren waarop, en domeinen waarbinnen, de VNG opereert. Zij geven dus invulling aan de vorm die de thema's van de ontwikkelingslijnenkunnen aannemen. De methoden bouwen voort op onze primaire doelstelling: het borgen van digitale grondrechten en publieke waarden bij de inzet van digitale technologieën.

3. Ontwikkelingslijnen

3.1 Verhouding Inwoner – Overheid: de weg naar een meervoudige democratie

De spanningen binnen de verhouding inwoner-overheid worden zichtbaar in de manier waarop digitaliseringsprojecten impact hebben op de burger, maar de burger hier geen zicht, noch invloed op heeft. Dit heeft tot gevolg dat diens (publieke) waarden niet worden meegenomen en diens mogelijkheid tot medezeggenschap wordt ingeperkt. In lijn met de *Verenigingsvisie Gemeenten 2024* zien wij daarom een oplossing in het versterken van de *meervoudige democratie*. Democratie is immers veel breder dan politiek. Er liggen kansen in het benutten van de 'maatschappelijke (of participatieve) democratie', waarbij de positie van de gemeenteraad en de representatieve democratie wel geborgd blijft. Ook digitale participatiemiddelen kunnen een belangrijke rol spelen bij het benutten van de kansen van de maatschappelijke democratie. Deze meervoudige democratie heeft als doel het versterken van de verhouding inwoner-overheid, zodat gemeenten publieke waarden kunnen blijven borgen in hun dienstverlening.

De ontwikkelingslijnen binnen deze verhouding betreffen aan de ene kant het verbinden van bestaande thema's en projecten aan de Agenda digitale grondrechten en ethiek. Met lopende onderwerpen zoals Democratie in Actie en NL DIGIbeter wordt via de lens van digitale grondrechten de verbinding opgezocht. Ook op thema's zoals WOB/WOO en archivering geven deze ontwikkelingslijnen richting aan het fundamentele gesprek omtrent deze onderwerpen. Aan de andere kant staan sommige onderdelen van deze ontwikkelingslijnen nog in de kinderschoenen en ontbreken er directe uitvoeringsstappen. Hier is er nog meer werk nodig en biedt deze agenda meer een startpunt en een richting dan een concrete routekaart.

Ontwikkelingslijn 1: Doorpakken met inwonerparticipatie

Om de maatschappelijke impact van de inzet van digitale technologieën te kennen, is het essentieel om inwoners bij de gehele beleidscyclus te betrekken. Digitale technologieën zijn op veel verschillende manieren te ontwerpen en bovendien multi-inzetbaar. Dit vraagt dat lokale overheden verschillende waarden, perspectieven en belangen in kaart brengen en daar hun afwegin-

gen op baseren. Door bij de inzet van digitale technologieën de participatie van inwoners te versterken, geven we hen meer invloed op hun dagelijkse leefomgeving en dragen we bij aan het vernieuwen van de balans in de relatie inwoner-overheid. Hierbij staat wel centraal dat de betrokkenheid van inwoners bij de digitaliseringsopgaven niet ter vervanging dient van de representatieve democratie. Het ontslaat de gemeente niet van haar bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Past binnen een bredere tendens

Het versterken van inwonerparticipatie bij de inzet van digitale technologieën past in een bredere maatschappelijke tendens richting een meervoudige democratie. De VNG werkt al samen met het rijk op dit gebied in het programma 'Democratie in Actie'. Met het ontwerpwetsvoorstel "Wet versterking participatie op decentraal niveau" ligt er een potentieel juridisch fundament om op deze thematiek door te pakken. Bovendien ontwikkelen we met onze partners instrumenten en handvatten voor bestuurders om hier in de komende vier jaar mee aan de slag te gaan, zoals de Voorbeeldverordening Participatie [en uitdaagrecht] en de handreiking Aan de slag met participatie. In de komende jaren worden zulke handvatten doorontwikkeld, andere instrumenten erbij ontwikkeld, wordt nader onderzoek gedaan naar het versterken van participatie, en worden bestaande initiatieven geëvalueerd en opgeschaald. Deze nieuwe vormen van participatieve democratie worden ingebed binnen de representatieve democratie, met duidelijke blijvende taken voor de gemeenteraad.

Voorbeelden van inwonerparticipatie

- Stem van Groningen
- Uthiek Expertpanel (Utrecht)
- Stadspanel data (Hilversum)

Participatie versterkt digitalisering, en andersom

Door aan de voorkant van het proces inwoners te betrekken vergroten lokale overheden de maatschappelijke waarde van digitale innovaties. Andersom geldt bovendien ook dat digitalisering de participatie van inwoners kan bevorderen. De komende jaren intensiveren we de inzet van digitale participatiemiddelen en schalen we pilots zoals in Groningen op. Door de overheidsprocessen inzichtelijk en toegankelijk te maken voor inwoners, wordt een overheidsorganisatie transparanter en versterkt dit het vertrouwen van de inwoner (zie ook de ontwikkelingslijn over transparantie).

Ontwikkelingslijn 2:
Iedereen ervaart de voordelen van digitalisering

Niet iedereen doet gelijk mee bij gebruik van digitale technologieën door gemeenten. Een gemeentelijke website waar alle diensten te vinden zijn is een goed begin, maar deze moet ook te gebruiken zijn door inwoners met een lagere (digitale) geletterdheid of visuele handicap. Een recent voorbeeld zoals de CoronaCheck laat ook zien dat een volledige digitalisering niet altijd een optie is. Hier liggen concrete uitvoeringsvragen onder, bijvoorbeeld over de inrichting van de digitale infrastructuur, maar ook een fundamentele vraag over de verantwoordelijkheid van een overheid naar haar inwoners. Digitale dienstverlening en technologische oplossingen voor beleidsvraagstukken moeten ontworpen worden op een manier dat deze de digitale grondrechten van de inwoners beschermen. Soms is het hier ook voor nodig dat de inwoners in staat worden gesteld een appel te doen op diens (digitale) grondrechten.

Waardenconflict! Autonomie vs Bescherming



Tijdens een gezondheidscrisis wil een stad push-notifications sturen naar de telefoons van inwoners wanneer ze in het stadscentrum in de buurt komen van drukke plekken. De meldingen moeten een afschrikkend affect hebben en zo de drukte in de het centrum verminderen. Staat de autonomie van de inwoner hier teveel onder druk of is deze nudge gerechtvaardigdheid in het licht van zelfbescherming?

Het gebruik van digitale technologieën staat dus ten dienste van een inclusieve samenleving. Het gevolg van dit beginsel is wel dat een technologische oplossing niet altijd de beste oplossing is. Innovatie gedreven door louter techo-optimisme moet plaatsmaken voor probleem-/doelgericht en verantwoord inzetten van de juiste middelen. Verschillende activiteiten rondom digitale inclusie en toegankelijk zijn de afgelopen jaren al erg succesvol opgezet. Deze ontwikkelingslijn heeft niet als primair doel om meer initiatieven rondom de thematiek op te zetten. De doorontwikkeling van initiatieven zoals NLDIGIbeter vindt een plek op andere beleidsagenda's. Deze ontwikkelingslijn betreft het fundamentele gesprek over het borgen van digitale grondrechten in de digitale technologieën van gemeenten zodat deze efficient, legitiem en doelbewust ingezet kunnen worden. Dit raakt aan toegankelijkheidsvraagstukken maar ook aan de inzet van bijvoorbeeld algoritmen die een discriminerend karakter (kunnen) hebben. Het doel is hier het voorkomen van problematisch gebruik van digitalisering, zoals is gebeurd bij SyRI en de Toeslagenaffaire.

Ontwikkelingslijn 3:
De gemeenten als hoeder van hun gedataficeerde inwoner

Gemeenten hebben de afgelopen jaren ingezet op de verbetering van hun digitale infrastructuur. Zo worden er op basis van de Common Ground grote stappen gezet in de richting van een open, transparante overheid waarbinnen – met inachtneming van de privacyregels – gegevens sneller en veiliger kunnen worden uitgewisseld, zowel intern als extern. Ook het kennisnetwerk Data en Smart Society werkt samen met gemeenten aan het verbeteren van gemeentelijke kennis over data en de informatiesamenleving. Deze en andere activiteiten betreffen de concrete, infrastructurele vraagstukken omtrent de gemeentelijke dienstverlening. Vanuit de Agenda digitale grondrechten en ethiek wordt er juist ook ruimte gecreëerd om het fundamentele gesprek aan te gaan over hoe de digitale overheid de digitale grondrechten van hun inwoners weet te borgen, bijvoorbeeld rondom iemands digitale identiteit. Waar de infrastructurele vraag bijvoorbeeld is: "Hoe kunnen gemeenten voldoen aan een data request?", betreft de waaromvraag een gesprek over de rol van de overheid ten aanzien van de autonomie en identiteit van de inwoner. Gemeenten dienen zich dus te positioneren over de manier waarop zij met dergelijke zaken omgaan. Hier is het ook noodzakelijk dat gemeenten de inzet van technologie rechtmatig en doelmatig doen. Bij het gebruik van nieuwe technologie zonder duidelijke kaders ligt function creep ook op de loer, dus is een duidelijke koppeling aan gemeentelijke taken en nut voor de inwoner noodzakelijk.

Digitaliseringsvraagstukken zijn politieke vraagstukken

De positionering van de gemeenten als hoeder van diens gedataficeerde inwoner gaat verder dan de infrastructurele en dienstverleningsvragen. Met de gigantische hoeveelheid digitale zaken en data waar de overheid toegang tot heeft, is het zelfs voor de meest digitaal vaardige inwoners nagenoeg onmogelijk om hier regie over te voeren. Dit zijn ethische en politieke vraagstukken die niet beantwoord kunnen worden door (louter) de uitvoering. Het is dus nodig dat gemeenten geholpen worden met het (h)erkennen van deze vragen en de procesveranderingen die hieruit volgen te begeleiden. Door middel van position papers over privacy en andere fundamentele ethische concepten wordt er bestuurlijk handelingsperspectief ontwikkeld. Daarnaast moet er onderzocht worden hoe sleutelfuncties in gemeenten gerelateerd aan deze concepten (zoals FG's) sterk gepositioneerd kunnen worden op een manier die de kloof tussen uitvoering en gemeenteraden kan overbruggen.

3.2 Verhouding Overheid – Overheid: versterking van de checks & balances

Binnen de verhouding overheid-overheid wordt de democratische rechtsstaat op spanning gezet door het ontbreken van de benodigde *checks &*

balances, zowel binnen als tussen overheidsorganisaties. Het is noodzakelijk dat (interbestuurlijke) samenwerking bij digitaliseringsprocessen gebeurt op een manier dat deze rekening houden met publieke waarden, waaronder transparantie en verantwoording. Daarvoor waarschuwt ook de ROB in hun recente adviesrapport: *Sturen of gestuurd worden? Over de legitimiteit van sturen met data*[5].

Voorbeelden Open Overheid

- Open data: https://data.overheid.nl
- Leer- en Expertisepunt Open Overheid (LEOO)
- Open Government Partnership (OGP)

Een eerste gebied binnen de verhouding overheid-overheid waar digitalisering spanning op zet is de *trias politica*. We zien dat de uitvoerende macht tot nu toe sterker profiteert van de inzet van data en digitalisering dan de wetgevende en de rechtssprekende machten, ook op lokaal niveau. Het is nodig dat hierin een nieuwe balans ontstaat. Ten tweede maakt digitalisering dat het werken in ketens van verschillende overheidslagen steeds gebruikelijker wordt. Er is sprake van sterke clustering. Als we niet opletten, wordt daardoor ondoorzichtig wie welk besluit neemt en waar welke verantwoordelijkheid ligt. Ook in zulke processen zijn er *checks & balances* nodig die de transparantie en verantwoording versterken.

De ontwikkelingslijn binnen deze verhouding betreft aan de ene kant het verbinden van bestaande thema's en projecten aan de Agenda digitale grondrechten en ethiek. Binnen lopende onderwerpen zoals Open Overheid en de verbinding tussen (lokale) politiek en uitvoering wordt via de lens van digitale grondrechten de verdieping op gezocht. Aan de andere kant roept deze ontwikkelingslijn fundamentele vragen op over het functioneren van de overheid waar niet direct alle antwoorden beschikbaar zijn. Publieke waarden zoals transparantie, verantwoordelijkheid en controleerbaarheid staan hier op spanning. Hoe deze waarden een plek krijgen binnen het functioneren van gemeenten dient verder onderzocht te worden. De ontwikkelingslijn binnen de verhouding Overheid- Overheid vormt hier een opzet voor.

Ontwikkelingslijn 4: één transparante overheid

Digitaliseringsprocessen zijn per definitie opaak. Wanneer verschillende onderdelen van een gemeentelijke organisatie geen kennis (of zelfs weet) hebben van digitale technologieën, verkleint dit de transparantie van het overheidsfunctioneren. Voor zowel de inwoner als voor de afstemming

5. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/05/25/advies-sturen-of-gestuurd-worden

binnen de organisatie, is het noodzakelijk dat het gebruik van (nieuwe) digitale technologieën gebeurt op een manier waarop het proces inzichtelijk blijft. Naast de inzichtelijkheid van het proces moet er gekeken worden naar de disbalans in de verhouding tussen de uitvoering en de gemeenteraad om zo de controleerbaarheid van digitalisering te versterken. Naast deze disbalans behoeft controleerbaarheid ook een infrastructurele basis in de vorm van archivering. Alleen door verslaglegging, documentatie en opslag van de besluitvormingsprocessen rondom digitalisering kan er controle plaatsvinden. Deze agenda biedt conceptuele ondersteuning bij de werkzaamheden omtrent wetgeving zoals: Wet open overheid (Woo), Archiefwet, Omgevingswet, etc.

Een ontwerpproces transparant inrichten is niet gelijk voor elke digitale oplossing. Verschillende gradaties van transparantie zijn mogelijk. Zo zal de broncode van een predictive policing systeem niet snel online moeten worden gedeeld (omdat het sensitieve informatie bevat), maar maakt een algoritmeregister[6] het wel mogelijk voor de inwoner om kritische vragen te stellen. Daarbij dient wel de vraag gesteld te worden: 'Transparant voor wie?'. Zo vraagt het algoritmeregister van inwoners een hoge mate aan digitale geletterdheid. In dit licht is meer transparantie ook niet per definitie beter. De uitlegbaarheid die gevraagd wordt in Art. 15 van de AVG laat veel ruimte over aan gemeenten om zelf invulling te geven aan de manier waarop zij hun inwoners informeren over hun gegevens. Om dit zorgvuldig te kunnen doen is het noodzakelijk dat een transparante overheid wordt gezien als middel om digitale grondrechten en publieke waarden te borgen.

Transparantie als middel

Transparante digitaliseringsprocessen met een duidelijk doel, een heldere borging van publieke waarden en het betrekken van de relevante stakeholders hebben twee belangrijke gevolgen. Ten eerste wordt het helder waar de verantwoordelijkheden liggen. Als het ontwerpproces transparant is, dan zijn de betrokkenen aanspreekbaar wanneer er ontwikkelingen zijn die vragen oproepen. Ten tweede wordt het vertrouwen in het functioneren van overheidsinstituten vergroot. Door bijvoorbeeld de kloof te verkleinen tussen de beleidsmakers en raadsleden ontstaan er *feedbackloops* die er voor zorgen dan de digitale technologieën worden ingezet ten dienste van de inwoner. In de gemeente Utrecht was deze *feedbackloop* zichtbaar toen het Assessment Bodycams bij BOA's -deze werd uitgevoerd door het ethiek team van de gemeente: Uthiek[7]- werd opgevraagd door de gemeenteraad.

6. https://algoritmeregister.amsterdam.nl/
7. https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/bestuursacademie-nederland/ethische-dilemma-s-rondom-digitalisering-in-kaart.18091645.lynkx

Transparante overheidsprocessen staan ten dienste van de controleerbaarheid van het openbaar bestuur, maar geven ook een invulling aan de communicatieve activiteiten van een gemeente. Beide zijn fundamenteel in het verantwoord gebruik van digitale technologieën. Er zal ondersteuning nodig zijn op communicatievlak om gemeenten te helpen helder te communiceren met diens inwoners (zie ook de ontwikkelingslijn over inwonerparticipatie). Ook zal er begeleiding nodig zijn om de processen op een transparante manier in te richten. Hiervoor gaan we de controlerende functie van de gemeenteraad versterken door middel van kennis en bewustzijnsontwikkeling. We zullen ook verder onderzoek doen naar de mogelijkheden van rekenkamers om een toezichthoudende functie te ontwikkelen op het gebied van transparantie.

Transparantie door het herstellen balans trias politica

Digitalisering vergroot de disbalans tussen de machten binnen de trias politica[8]. Het gebruik van digitale technologieën is vaak een feestje van de uitvoerende macht. De wetgevende macht blijft regelmatig out of the loop door het ontbreken kennis en kunde. Tevens worden zij niet (of weinig) betrokken bij het ontwerpproces van digitaliseringensoplossingen. Daarbij zijn veel technologieën zoals *Machine Learning* en andere vormen van kunstmatige intelligentie slecht uitlegbaar, zeker wanneer het bij toezichthouders en controleurs aan expertise ontbreekt. De rechtsprekende macht loopt vaak achter op de ontwikkelingen van de markt en dus ontbreekt het aan duidelijke wet- en regelgeving rondom de digitale technologieën.

Waardenconflict! Democratisering vs Legitimiteit



Een gemeente heeft een panel van inwoners opgericht dat meedenkt over de inzet van smart society-toepassingen. Het is een divers panel, maar ze hebben weinig technologische kennis en zijn over het algemeen erg enthousiast over de diverse innovatieve oplossingen die de gemeenten aandraagt. In theorie is het panel adviserend, maar in de praktijk worden hun adviezen 1 op 1 overgenomen. Het lijkt dat hier legitimiteit wordt gecreëerd en de reguliere democratische checks & balances worden omzeild. Hoe kan een gemeente inwonerparticipatie een plek geven zonder hun eigen democratisch proces te ondermijnen?

Verbinding raad en uitvoering

Het is noodzakelijk om de balans binnen de trias politica te herstellen. De verschillende verhoudingen vragen daarbij verschillende aanpakken. Voor de lokale overheid legt deze agenda in eerste instantie de focus op de verhouding tussen de gemeenteraad en uitvoering. Een uitvoeringstak van een

8. https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/het-zou-wat-minder-techno-optimistisch-kunnen.17637657.lynkx

gemeente die zich hoofdzakelijk laat aandrijven door techno-optimisme en de controleerbaarheid schuwt is onwenselijk voor zowel inwoner als organisatie. Door een gemeenteraad digitaal vaardig te maken en ze te betrekken bij het ontwerpproces van technologische oplossingen worden deze gegrond in publieke waarden. Enkele instrumenten die hiermee helpen zijn al aanwezig (De Digitale Raadgever & Digitalisering in Beeld). In de komende jaren is het nodig om er voor te zorgen dat de bestaande instrumenten beter hun weg vinden naar gemeenteraden. In het actief opzoeken van de samenwerking met de Vereniging van Raadsleden kunnen er ook nieuwe instrumenten en handreikingen (door)ontwikkeld worden. Om te beginnen zullen er ook dialogen georganiseerd moeten worden om het gesprek over de waardengeladenheid van digitale technologieën te voeren bij zowel uitvoering, raad als samen. Het devies is hierbij dat dat publieke waarden en het gesprek hier omheen niet in de weg zit van innovatie maar daar juist doelbinding aan geeft.

3.3 Verhouding Overheid – Markt: behoud grip op digitale soevereiniteit

Binnen de verhouding overheid – markt is de spanning zichtbaar op de plekken waar er een scheve machtsverhouding is. Deze machtsverhoudingen zijn aanwezig op verschillende niveaus binnen 'de markt' en deze niveaus vragen om verschillende oplossingen. Op macroniveau liggen er bijvoorbeeld vragen omtrent de vertaling van EU wet- en regelgeving. Op mesoniveau zijn er vragen over grip op de digitale ruimte en de rol van sociale mediaplatformen bij de verspreiding van desinformatie of andere disruptieve gevolgen. Op microniveau kunnen gemeenten directe invloed hebben op de markt door middel van bijvoorbeeld inkoopvoorwaarden. Ongeacht op welk marktniveau de vragen spelen: lokale overheden missen grip op ontwikkelingen in de markt. In veel gevallen speelt daarbij de disbalans in het kennisniveau tussen grote marktpartijen en overheden een belangrijke rol. Hiernaast speelt de digitale ruimte een steeds belangrijkere rol in onze samenleving. Deze ruimte is hoofdzakelijk vormgegeven door commerciële partijen, in tegenstelling tot de fysieke publieke ruimte.[9]

Ten slotte is er een afhankelijkheid bij overheden ontstaan van techbedrijven. Ook op Europees niveau wordt geconstateerd dat de *digitale soevereiniteit* daardoor wordt bedreigd, bijvoorbeeld in het geval van digitale ontwrichting van de samenleving (uitval van essentiële systemen). Op macroniveau kan hieraan gewerkt worden in de vorm van regulering, maar ook op microniveau kunnen bijvoorbeeld gemeenten eisen stellen aan bedrijven via inkoopvoorwaarden of verantwoord innoveren stimuleren.

9. https://vng.nl/trends-informatiesamenleving-2020

De ontwikkelingslijnen binnen deze verhouding betreffen aan de ene kant het verbinden van bestaande thema's en projecten aan de Agenda digitale grondrechten en ethiek. Binnen lopende onderwerpen zoals de GGU en het GIBIT wordt via de lens van digitale grondrechten de verdieping opgezocht. Aan de andere kant staat sommige inhoud van deze ontwikkelingslijnen nog in de kinderschoenen en ontbreken er concrete uitvoeringsstappen. Hier is er nog meer werk nodig en biedt deze agenda een startpunt en een richting.

Ontwikkelingslijn 5: Versterk de publieke regie over de digitale ruimte

Grote delen van de digitale ruimte waarin mensen zich begeven zijn vormgegeven door commerciële partijen. Dit betekent dat deze partijen de manieren waarop interactie tussen mensen tot stand komt bepalen. De ervaring leert dat zulke commerciële digitale diensten lang niet altijd een belangenafweging maken die publieke waarden dient.

Een bekend voorbeeld daarvan is de werking van algoritmen op sociale mediaplatformen. Deze algoritmen brengen met grote regelmaat de meer 'pikante' meningen naar boven, om zo het engagement en de aandacht van gebruikers vast te houden. Zodoende versterken deze algoritmen echter ook de polarisatie in de samenleving, door mensen in kampen te verdelen en op basis van verschillende meningen tegen elkaar op te zetten. De lokale overheid heeft vervolgens te reageren op de ontstane maatschappelijke onrust, en mogelijke demonstraties en protestacties die door de groeiende polarisatie ontstaan. Zou er bij sociale mediaplatforms een afweging plaatsvinden op basis van publieke waarden, dan zou het ontwerp van de interactie tussen gebruikers misschien wel gericht zijn op consensus in plaats van polarisatie.

Waardenconflict! commerciële vs. publieke waarden



De verspreiding van desinformatie op sociale mediaplatformen is een groeiend probleem. Vanuit een commerciële waardenafweging is het onaantrekkelijk voor platformen om veel geld te investeren in de bestrijding van desinformatie en de bescherming van waarheidsvinding. Echter, vanuit een publieke waardenafweging (of een maatschappelijk perspectief) is het beschermen van waarheidsvinding juist van groot belang. Hoe kunnen gemeenten omgaan met dit waardenconflict?

Gebruik van de digitale ruimte door gemeenten

De gemeenten is ook zelf een groot gebruiker van de digitale ruimte. Het gebruik van sociale mediaplatformen ten behoeve van fraudeonderzoek wordt steeds vaker gedaan. In samenwerking met de rijksoverheid moeten er handreikingen komen over het gebruik van internetonderzoek. Dit brengt aan de ene kant juridische vragen met zich mee over de samenhang van verschillende wet- en regelgeving in het licht van nieuwe digitale methoden. Aan de andere kant brengt het ook bredere vragen over de legitimiteit van

het gebruik van informatie op grote (Amerikaanse) sociale mediaplatformen die andere waarden nastreven dan lokale overheden.

Verbinding EU
Op verschillende niveaus wordt al gewerkt aan deze problematiek. Zo heeft de Europese Commissie het versterken van de publieke regie over digitalisering zich al ten doel gesteld. Met de Digital Services Act en de Digital Markets Act heeft de EC twee wetsvoorstellen gemaakt die de ambitie dragen om een nieuwe balans in de relatie overheid-markt tot stand te laten komen. De DSA richt zich daarbij op de aanpak van illegale content, niet-transparante advertenties en desinformatie. De DMA focust meer op het beperken van de (markt)macht van de grootste techbedrijven. Ook op nationaal niveau zijn al beleidskaders geformuleerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2020 bijvoorbeeld een Kamerbrief verstuurd over de aanpak van desinformatie.

Gemeenten zullen hier de komende jaren op aanhaken. Het is zaak voor de VNG zich bestuurlijk proactief te positioneren in Europa, bij de departementen en andere relevante netwerken om daarin de belangen van lokale overheden te behartigen. Het uitdragen van een publieke waardenperspectief staat daarin centraal en wordt concreet gemaakt in voorstellen voor amendementen bij wetsvoorstellen en het deelnemen aan consultaties over bijvoorbeeld de te ontwikkelen EU Declaration of Digital Principles. In 2022 wordt in dit kader ook het huidige Programma Desinformatie in samenwerking met BZK doorgezet. Wetgeving vanuit Europa zal bovendien vertaald moeten worden naar de gemeentelijke praktijk.

Ontwikkelingslijn 6: Voorwaarden stellen als opdrachtgever

Gemeenten hebben ook een belangrijke rol als opdrachtgever ten aanzien van de markt. Zij kunnen voorwaarden stellen die ervoor zorgen dat publieke waarden geborgd blijven bij de inkoop en ontwikkeling van nieuwe digitale technologieën die zij zelf inzetten. Dit wordt onder meer bevestigd in een recent rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur.[10]

Hiervoor bestaan al enkele initiatieven. Een coalitie van publieke organisaties, waaronder de NPO en de Koninklijke Bibliotheek, bepleit in een brief aan de vaste Kamercommissie voor Digitale Zaken dat er aandacht moet zijn voor randvoorwaarden waarbinnen vrije toegang tot media, informatie en meningsvorming gewaarborgd kan worden en vrij en onafhankelijk onderzoek en onderwijs mogelijk is. Ook hebben gemeenten via de Gezamenlijke Inkoop Bij IT (GIBIT) een modelovereenkomst voor de inzet van slimme toe-

10. Raad voor het Openbaar Bestuur, Sturen of gestuurd worden? Over de legitimiteit van sturen met data, juni 2021

passingen ontwikkeld en wordt er in de GGU sourcingstrategie ingegaan op een aantal randvoorwaarden voor (gezamenlijke) inkoop. In het *'position paper open source'* zijn beleidsprincipes geformuleerd op welke wijze er gebruik gemaakt kan worden van Open Source Software. Hierbij wordt ingegaan op de randvoorwaardelijke borging van de informatieveiligheid, maar worden ook de kansen geïdentificeerd voor het vergroten van de publieke waarde en de voordelen van meer transparantie.

In de komende jaren is het zaak om dit soort initiatieven te intensiveren. Via het ontwikkelen van kaders en principes komen we tot standaarden die functioneren om publieke waarden te borgen, zoals dat ook gebruikelijk is op het gebied van cybersecurity. Bovendien ontwikkelen we meer modelovereenkomsten via de GIBIT, waarin we ruimte maken voor het borgen van publieke waarden. Hier komt ook bij kijken dat gemeenten actief verantwoord ondernemerschap stimuleren. Door in het subsidieaanbod en in het aankoopbeleid aan te sturen op technologieën en producten die de waarden van de gemeenten onderschrijven, worden potentiële leveranciers gestuurd in het ontwikkelen van producten die positieve impact hebben op de maatschappij.

4. Methoden

Bewustwording, In de praktijk brengen en Versterken relaties

Deze drie methoden betreffen manieren waarop de inhoud van deze agenda haar weg vindt naar gemeenten. Het zijn ook manier waarop digitale grondrechten en ethiek minder 'groots' worden. Onafhankelijk van de specifieke onderwerpen, zijn bewustzijn vergroten en het in de praktijk brengen van waarden en principes de manieren waarop de spanningen in de verhoudingen aanpakt zullen worden. In de derde methode staat de relatie met andere (overheids)partners centraal. De drie aanpakken zijn ook een spiegeling van de verschillende taken van de VNG: kennisdeling, dienstverlening en belangenbehartiging. Ze laten bovendien direct zien dat de thematiek van digitalisering niet uitsluitend uitvoeringsvragen betreft en dat werken naar een nieuwe balans in de democratische rechtsstaat om een integrale aanpak vraagt.

Bewustzijn vergroten

Inwoners en ondernemers moeten erop kunnen vertrouwen dat lokale overheden digitale technologieën op maatschappelijk verantwoorde wijze inzetten. Het is daarom essentieel dat lokale overheden (mede vanuit bestuurlijk commitment) interne bewustwording stimuleren over het belang van het afwegen van publieke waarden, ethische reflecties en het aan de voorkant kennen van de maatschappelijke impact bij het gebruik van digitale technologieën. Door het belang van publieke waarden en digitale ethiek uit te dragen, kennis en ervaringen te delen, dragen we bij aan het bestuurlijk bewustzijn op deze thema's. Hierdoor wordt het gesprek over ethiek genormaliseerd. Dit bewustzijn vergroten is alleen effectief als je het samen doet. Met partners als de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Raadsleden en Nederlands Genootschap van Burgemeesters organiseren we bijeenkomsten om die kennis en kunde te delen, en helpen wij gemeentelijke organisaties met het ontwikkelen van handvatten en instrumenten. Deze instrumenten bieden lokale bestuurders handelingsperspectief om digitale technologieën maatschappelijk verantwoord in te zetten. De ontwikkeling van de Gids Digitale Ethiek is hier een eerste stap in. Verder is het van belang om ook interbestuurlijk van elkaar te leren. Medeoverheden

staan voor soortgelijke vraagstukken. Bovendien houdt digitalisering zich niet aan de grenzen van de gemeente, waardoor we elkaar als overheden ook nodig hebben.

Van projectniveau naar organisatieniveau

Deze thematiek is niet nieuw. Er zijn al veel instrumenten ontwikkeld die helpen om de maatschappelijke impact van digitale projecten aan de voorkant te kennen.[11] De stap om te maken in de komende jaren is om dit 'projectniveau' te ontstijgen en deze thematiek breder in de organisatie te verankeren. Hierbij kan er gedacht worden aan het opzetten van ethische commissies of het toepassen van *ethics/privacy by design ontwikkelmethodieken*. Het toegroeien naar een organisatie waar ethiek en innovatie hand in hand gaan, vraagt om een daarbij passend budget, zowel bij gemeenten als bij de VNG. Echter, door het fundamentele gesprek over ethiek een vast onderdeel te maken van het gemeentelijke functioneren, vermijdt een organisatie steeds weer het wiel uitvinden. Tevens zorgt dit ervoor dat de relevante kennis op verschillende plekken binnen de organisatie aanwezig is waardoor de druk op enkele individuen wordt verminderd, zoals dit nu vaak gebeurt bij dataprojecten en FG's.

In de praktijk brengen waarden en principes

Verschillende publieke waarden en principes komen op spanning te staan bij het gebruik van digitale technologie. Aan de ene kant is het noodzakelijk om het gesprek aan te gaan over op welke waarden de technologieën impact hebben (zie ook bewustwording). Gemeenten doen in hun dagelijkse praktijk of via innovatieve experimenten ervaring op met ethische inkadering van de inzet van technologie. Deze ervaringen komen tot stand door hard werk en zijn vaak bruikbaar voor andere gemeenten. In de vorm van kennisdeling over het proces (zie de hiervoor beschreven Gids) of als specificering van een juridische of ethische norm die mogelijk voor álle gemeenten interessant is om te hanteren. Zij kunnen er dan voor kiezen om de ervaringen te vertalen in een (in-)formeel kader, zoals de Principes voor de Digitale Samenleving. Gemeenten nemen zo een voorloperspositie bij de ethische inzet van technologie, geven duidelijkheid aan bewoners én dragen bij aan marktvorming, doordat leveranciers hun aanbod aanpassen op zulke Principes.

11. Onder andere, maar niet uitputtend, de Aanpak Begeleidingsethiek, De Ethische Data Assistent, de Routekaart Digitale Toekomst en het Stappenplan Moreel Beraad.

Waardenconflict! Privacy en Veiligheid



Een gemeente wil het aantal zakkenrollers in een risicogebied aanpakken. Ze willen BOA's uitrusten met camera's ondersteund door een geavanceerde kunstmatige intelligentiecamera die zakkenrollers in menigte kan herkennen via gezichtsherkenning en lichaamstaal analyse. Deze aanpak zet de privacy van inwoners onder druk om zo de veiligheid van inwoners te verbeteren. Is dit proportioneel? Wat zegt dit over het vertrouwen van de gemeenten in hun BOA's?

Aan de andere kant is er een stap te zetten naar het in de praktijk brengen van de publieke waarden. Het kost veel tijd om op projectbasis steeds weer, vanaf het begin, het waardengesprek te starten. Daarom dienen verschillenden waardenkaders vertaald te worden naar procesmatige stappen binnen de organisatie die voor elke (nieuwe) toepassingen van digitale technologieën gebruikt kan worden.

Icoonprojecten:

- Digital Twin
- Stadspas
- Urban Air Mobility

Icoonprojecten zoals Digital Twin en Stadspas kunnen dienen als basis voor de reflectie op de ethische vragen die dergelijke projecten oproepen. Het is echter niet afdoende om alleen naar icoonprojecten te kijken. De lokale verschillen bij gemeenten zijn groot en de (ethische) praktijk is weerbarstig. Het is van belang dat publieke waarden een onderdeel worden van het gemeentelijk functioneren en van projectniveau naar organisatieniveau te gaan Voor de internalisering van publieke waarden dient een organisatie zelf aan de slag gaan. Op basis van eigen projecten, binnen de eigen processen, kunnen publieke waarden verder in de praktijk gebracht worden. Het is hier niet de vraag welk waardenkader verder geïmplementeerd wordt -keuze genoeg-, maar hoe het gesprek over de verschillende waarden een vaste plek krijgen in de beginselen van de organisatie. De VNG helpt met handreikingen over het inrichten van ontwerpprocessen conform bepaalde publieke waarden. Dit sluit aan bij het rapport van Rathenau over het borgen van publieke waarden in de digitale samenleving.[12]

12. https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-02/Opwaarderen_FINAL.pdf

Versterken van de relaties met andere overheidspartners

Het veld van digitale grondrechten en ethiek is sterk in beweging en verschillende overheidspartijen zijn met goede initiatieven bezig. Gemeenten zijn een grote speler in dit veld. Zij hebben het voortouw en zijn de directe link met de inwoners. De VNG behartigt de belangen van gemeenten in het proactief positioneren ten opzichte van dit veld. Door een nauwe samenwerking met belangrijke overheidsspelers binnen de thematiek van digitale grondrechten voorkomen we dubbel werk en maken we gebruik van elkaars kennis en kunde. Dit zal op sommige plekken een fundamentele heroriëntatie vragen van interbestuurlijke samenwerking. In andere gevallen betekent dit ook een verschuiving van de theoretische gelijkwaardigheid van bestuurslagen naar een praktische.

Een gebied waar de VNG de relatie met andere overheidspartners kan versterken is op het vlak van toezichthouders. De digitaliseringsopgave van de overheid raakt het meest concreet de werkzaamheden van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Echter, de verhouding tussen verschillende toezichthouders is niet altijd duidelijk, zeker wanneer hun respectievelijke waarden botsen. Zo kijkt de AP naar privacy, maar is het niet duidelijk hoe zij zich verhouden tot bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten (AFM), die andere waarden representeren. De VNG gaat in gesprek met toezichthouders en hun verhouding tot de complexe cross-sectorale gemeentelijke praktijk. Een concrete uitkomst hiervan betreft bijvoorbeeld het werken naar handreikingen over domein-specifieke wet- en regelgeving in relatie tot de AVG. In samenwerking met het ministerie van BZK, de AP en andere relevante partners gaat de VNG op zoek naar manieren om hier duidelijkheid in te verschaffen. Wanneer onduidelijke wet- en regelgeving in de weg staat van effectief en innovatief beleid is het noodzakelijk dat alle betrokkenen hierin samenwerken om dit op te lossen.

5. Speerpunten

Deze agenda bestrijkt een breed palet aan thema's. Ook hebben we te maken met thema's die volop in ontwikkeling zijn, waarin het eindpunt soms nog zoeken is. Om tot resultaten te komen, helpt het om concreet te benoemen wat we willen bereiken.

Weg naar een meervoudige democratie

Ons doel is dat in 2026
…alle gemeenten op hun manier de meervoudige democratie een plek gegeven hebben en de positie van de inwoner in de informatiesamenleving versterkt is. Dat vraagt ten eerste dat gemeenten doorpakken met inwonerparticipatie, waaronder via digitale participatiemiddelen. Dat vraagt ten tweede een dienstverlening die toegankelijk, begrijpelijk en menselijk is. Tot slot dient de inzet van technologie door gemeenten doelmatig en rechtmatig wordt gedaan waarbij het maatschappelijk centraal voorop staat.

- *Inzet*:
  1. Bij de inzet van technologie worden burgerraden of digitale participatie initiatieven geraadpleegd;
  2. Alle digitale dienstverlening voldoet aan toegankelijkheidstandaarden zoals WCAG (3.0) en WMEBV;
  3. De inzet van digitale middelen is altijd onderhevig aan doelmatigheidstoetsing.
- *Wat hebben gemeenten daarvoor nodig*:
  1. Onderzoek naar de governance van inwonerparticipatie bij digitaliseringsvraagstukken;
  2. Centrale financiering vanuit de rijksbegroting zodat toegankelijkheids-standaardaarden door alle overheidspartners kunnen worden toegepast
  3. Ontwikkeling van doelmatigheidstoetsing bij de inzet van digitale middelen en deze integreren in de DPIA.

Eén transparante overheid met de benodigde checks & balances

Ons doel is dat in 2026
…de gemeentelijke organisatie ingericht is op een manier die de juiste checks & balances bij de inzet van technologie garandeert. Dat vraagt ten eerste dat we digitaliseringsprocessen op een transparante manier uitvoeren en hierbij het ethisch perspectief -waaronder privacy- structureel borgen in de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld via principes en codes as de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur. Ten tweede vraagt dit een versterking van de positie van controlerende organen als de gemeenteraad en de rekenkamer. Tot slot vraagt dit interbestuurlijke samenwerking voor het opstellen van duidelijke juridische kaders en ondersteuning op toezicht.

- *Inzet:*
  1. Digitalisering gebeurt conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
  2. Raadsleden zijn digitaal geletterd en worden actief betrokken bij de inzet van technologie;
  3. Ethische impact assessments zijn een vast onderdeel bij de inzet van digitale middelen en worden periodiek geëvalueerd.
- *Wat hebben gemeenten daarvoor nodig:*
  1. Juridische verankering Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur in de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur;
  2. Middelen voor ontwikkeling raadsacademie digitalisering (naar Binnenhof academie die al bestaat);
  3. Onderzoek naar de rol van de lokale rekenkamer bij digitalisering.

Grip op de digitale soevereiniteit

Ons doel is dat in 2026:
…gemeenten grip hebben op hun positie ten opzichte van de markt alsmede de digitale publieke ruimte. Dat vraagt van gemeenten dat zij samen sturen op techniek waarin publieke waarden zijn geborgd via onder andere standaarden en inkoopvoorwaarden, en dat de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen helder zijn. Tevens vraagt dit dat we interbestuurlijk en in EU-context samenwerken om publieke regie over de digitale ruimte versterken, onder meer om problematiek als desinformatie tegen te gaan.

- *Inzet:*
  1. De borging van publieke waarden is een vast onderdeel van inkoopvoorwaarden;
  2. Via EU- en interbestuurlijke samenwerking reguleren gemeenten de markt rondom de digitale publieke ruimte.

- *Wat hebben gemeenten daarvoor nodig:*
  1. Gezamenlijke ontwikkeling kwaliteitsnormen m.b.t. ethische afwegingen bij de inzet van digitale middelen;
  2. Middelen voor de ontwikkeling van beleidsinstrumenten voor lokale overheden om platformmonopolies tegen te gaan.
  -

Colofon

Auteurs
Tim Kies en David van den Berg

Redactie
Robbert-Jan Gorgels

Grafisch ontwerp
Simpel is slim

Foto omslag
ANP foto, David Rozing

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

januari 2022

vng.nl