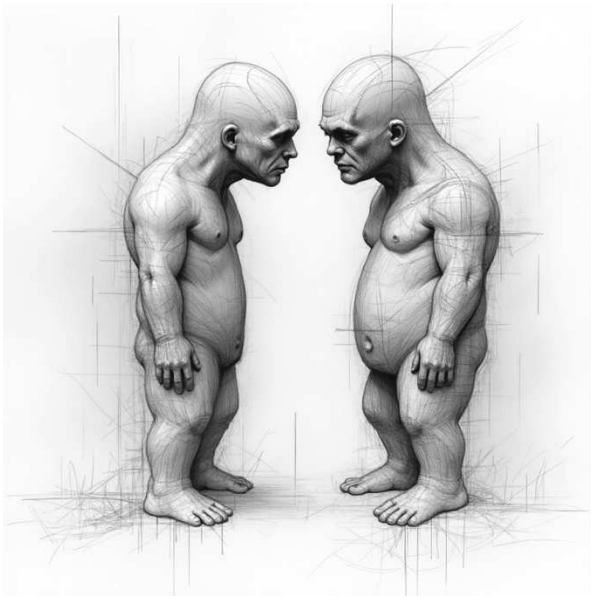


Gemeente in Transitie: Ethiek



Dennis van der Valk

Dreischor, voorjaar 2025

Het schrijven van een boek is vrijwel nooit een solistische activiteit. Daarom wil ik graag enkele personen erkennen voor hun waardevolle gesprekken en suggesties: Vrienden en vriendinnen waarmee leuke gesprekken werden gevoerd over politiek, technologie, het eten en de wijn. Natuurlijk de jongere generatie vertegenwoordigd door mijn kinderen; Onze voortdurende 'dialogoog' heeft ervoor gezorgd dat zaken actueler en leesbaar/begrijpelijker werden. En uiteraard Saskia, wiens geduld en feedback mij continu inspireerden om iets ontastbaars als ethiek nóg begrijpelijker te maken.

Dit boek biedt informatie voor ambtenaren die zich willen verdiepen in ethiek en interesse hebben in filosofische bespiegelingen.

Inleiding tot Ethiek en Digitale Technologie	6
<i>Wanneer technologie niet neutraal is</i>	8
Filosofische Grondslagen van Ethiek	16
<i>Publieke waarden: de Nederlandse aanpak</i>	22
<i>Autonomie: baas in eigen digitale leven</i>	27
<i>Gelijkheid: digitalisering voor iedereen</i>	29
<i>Conclusie: ethiek als kompas, niet als landkaart</i>	38
Technologiefilosofie en Mediatie	41
<i>Wat betekent dit voor gemeenten?</i>	56
Ethiek in Context	63
<i>Van privacyparadox naar privacybewustzijn</i>	65
<i>Regionale verschillen binnen Nederland</i>	69
<i>Wet versus ethiek: verschillen en overeenkomsten</i>	77
<i>Juridische kaders voor digitale ethiek bij gemeenten</i>	79
<i>Conclusie: ethiek als contextgevoelige praktijk</i>	88
Verhouding Inwoner-Overheid	91

<i>De digitale transformatie van de inwoner-overheid relatie</i>	92
<i>De nieuwe digitale balans: drie kernspanningen</i>	94
<i>Ethische dilemma's in de digitale gemeente</i>	103
<i>Praktische handvatten: ethisch werken aan de inwoner-overheid relatie</i>	108
<i>Naar een nieuwe balans in de inwoner-overheid relatie</i>	112
Verhouding Overheid-Overheid	114
<i>De onzichtbare vierde macht: over data, algoritmes en ambtenaren</i>	119
<i>Op weg naar een nieuwe balans</i>	127
<i>Naar een digitale democratische rechtsstaat</i>	132
Verhouding Overheid-Markt	134
<i>De digitale afhankelijkheid: gemeenten en hun leveranciers</i>	136
<i>Big tech en de publieke ruimte: van marktplaats naar dorpsplein</i>	139
<i>Data als nieuwe grondstof: van gemeentelijke registraties naar data-economie</i>	141
<i>Innovatie en experimenteren: van aanbesteding naar partnerschap</i>	144

<i>De digitale soevereiniteit van gemeenten: opdrachtgever of speelbal?</i>	146
<i>Conclusie: digitalisering als publieke taak</i>	153
Ethische Kaders en Grondslagen	156
<i>Het ethisch kader: meer dan een mooi document</i>	158
Implementatie van Ethische Toetsing	186
<i>Het ethisch team: ethiek in het hart van de organisatie</i>	191
<i>Tools en methoden: het gereedschap van ethische toetsing</i>	193
<i>Capaciteit en kennis opbouwen in de organisatie</i>	198
<i>Conclusie: ethische toetsing als integraal onderdeel van digitalisering</i>	204
Ethiek Levend Maken in de Organisatie	206
<i>Moresprudentie: leren van ethische beslissingen</i>	217
<i>Conclusie: ethiek als tweede natuur</i>	219
Interbestuurlijke Samenwerking en Kennisdeling	221
<i>De nationale gesprekspartner: samen optrekken richting Den Haag</i>	231

Conclusie: samen ethisch navigeren in digitaal water 238

Toekomstperspectief 241

Conclusie: de mens centraal in het digitale tijdperk 260

Verantwoording bronnen 264

Inleiding tot Ethiek en Digitale Technologie

Waarom we niet langer om ethiek heen kunnen

Stel je voor: het is maandagochtend en wethouder Jolanda van Digitale Zaken stapt haar kantoor binnen. Op haar bureau ligt een voorstel voor een nieuw systeem dat automatisch moet detecteren of inwoners recht hebben op een gemeentelijke uitkering. Het systeem belooft efficiënter te zijn dan menselijke beoordelaars en kan "patronen herkennen die duiden op misbruik." Jolanda fronsst haar wenkbrauwen. Dit klinkt veelbelovend, maar ergens kriebelt er iets. Heeft de gemeente Utrecht niet onlangs negatieve publiciteit gekregen over hun algoritmesysteem? En was er niet iets met de Belastingdienst...?

Welkom in de wereld van digitale ethiek bij gemeenten! Een wereld waarin technologische beloftes en ethische dilemma's hand in hand gaan, en waarin wethouders, gemeenteraadsleden, beleidsmedewerkers en IT-specialisten dagelijks beslissingen nemen die het leven van inwoners direct beïnvloeden.

De digitale gemeente is al overal

Laten we eerlijk zijn: de digitale gemeente is geen sciencefiction toekomstbeeld meer. Ze is er al, en ze groeit met de dag. Denk aan de gemeente Enschede die scanauto's inzet die niet alleen parkeerboetes uitdelen maar ook gegevens verzamelen over de openbare ruimte. Of aan gemeenten die sociale media monitoren tijdens evenementen om de veiligheid te waarborgen. Of de gemeente Hilversum die met haar 'Stadspanel Data' inwoners betreft bij ethische vraagstukken rond datatoepassingen.

"Maar wat is daar nou ethisch aan?" hoor ik je denken. "Technologie is toch gewoon een hulpmiddel? Een hamertje om mee op spijkers te slaan?"

Welnu, dat is precies waar dit boek over gaat. Want digitale technologie is géén neutrale hamer. Het is eerder een Zwitsers zakmes met honderden functies die je nog niet eens kent, ontworpen door iemand met ideeën over hoe jij het zou moeten gebruiken, en die onverwachte gevolgen kan hebben die niemand had voorzien.

Wanneer technologie niet neutraal is

Neem het voorbeeld van een gemeente die slimme camera's plaatst om de drukte in het centrum te monitoren tijdens de coronapandemie. Ogenschijnlijk een onschuldige toepassing, toch? De camera's tellen alleen hoeveel mensen er zijn, dus wat kan daar misgaan?

Welnu, wat als:

- De camera's in rijkere wijken worden geplaatst, waardoor vooral daar wordt gehandhaafd?
- De data zonder goede beveiliging wordt opgeslagen en in handen valt van kwaadwillenden?
- De gemeente na de pandemie besluit de camera's te gebruiken voor andere doeleinden, zoals het monitoren van "verdacht gedrag"?
- Mensen die weten dat ze gefilmd worden hun gedrag veranderen?

Ineens is die onschuldige camera niet meer zo neutraal, maar een instrument dat maatschappelijke verhoudingen beïnvloedt, privacy-

implicaties heeft, en macht verschuift van burgers naar overheden.

Zoals filosofieprofessor Peter-Paul Verbeek zegt: "Technologieën zijn niet neutraal, maar geven actief vorm aan hoe mensen de werkelijkheid ervaren en hoe ze daarin handelen." Of in de geest van Ciano Aydin: technologie is niet slechts een middel, maar creëert een omgeving waarin we leven – een "mediating milieu".

Een ethische omwenteling

Niet zo lang geleden was de ethische discussie over technologie vrij eenvoudig: een paar experts discussieerden over privacy en beveiliging, en dan kon de IT-afdeling weer verder. Maar de tijden zijn veranderd.

De Toeslagenaffaire heeft pijnlijk duidelijk gemaakt wat er kan gebeuren wanneer algoritmische systemen zonder goede ethische waarborgen worden ingezet. Gemeenten werden opgeschrikt door boetes van de Autoriteit Persoonsgegevens voor het gebruik van wifi-tracking en scanauto's. En inwoners stellen steeds meer kritische vragen over hoe de overheid met hun gegevens omgaat.

Tegelijkertijd zien we ook de beloften van digitale innovatie: betere dienstverlening, snellere

processen, en nieuwe mogelijkheden om maatschappelijke problemen aan te pakken. Denk aan slimme energienetwerken die helpen klimaatdoelen te bereiken, of aan digitale buurtplatforms die sociale cohesie versterken.

Hoe vinden we de juiste balans? Dat is waar ethiek om de hoek komt kijken.

Meer dan alleen regels volgen

"Ethiek? Maar we hebben toch al de AVG?" is een veelgehoorde reactie. Inderdaad, er zijn wetten en regels die bepaalde aspecten van digitalisering regelen. Maar ethiek gaat verder dan compliance.

Wethouder Jolanda uit ons openingsvoorbeeld kan een systeem invoeren dat volledig AVG-proof is, maar dat alsnog discriminerende effecten heeft omdat het bepaalde groepen inwoners anders behandelt. Of dat technisch correct werkt, maar de menselijke maat uit het oog verliest.

Ethiek helpt ons om dieper te kijken dan alleen de regels. Het stelt ons in staat om fundamentele vragen te stellen:

- Is dit rechtvaardig voor alle inwoners?
- Respecteert dit de autonomie en waardigheid van mensen?

- Versterkt of verzwakt dit democratische waarden?
- Bevordert dit het vertrouwen in de overheid?
- Welke onbedoelde gevolgen zou dit kunnen hebben?

Zoals de gemeente Eindhoven het formuleerde in haar waardenkader: "De Eindhovenaar mag erop vertrouwen dat de gemeente grip heeft op de gebruikte technologie en krijgt zelf grip waar mogelijk."

Waarom juist gemeenten?

Gemeenten staan middenin deze ethische uitdagingen. Als meest nabije overheid hebben zij direct contact met inwoners en zijn ze verantwoordelijk voor talloze diensten die het dagelijks leven raken: van het verstrekken van paspoorten tot het organiseren van jeugdzorg, van het beheren van de openbare ruimte tot het verstrekken van uitkeringen.

Bovendien zijn gemeenten democratische organisaties waar raadsleden, wethouders, burgemeester en ambtenaren voortdurend afwegingen maken over publieke waarden. Anders dan commerciële bedrijven hebben gemeenten een unieke verantwoordelijkheid om het algemeen

belang te dienen en rekenschap af te leggen aan hun inwoners.

Dit maakt gemeenten tot perfecte plekken om ethische reflectie op digitalisering in de praktijk te brengen. Niet als abstract filosofisch gesprek, maar als concrete afweging die elke dag gemaakt wordt bij het ontwikkelen en implementeren van nieuwe technologieën.

Een reis, geen bestemming

In de gemeente Utrecht is Team Uthiek opgericht, een interdisciplinair team dat digitaliseringsprojecten ethisch beoordeelt. In Hilversum denkt het Stadspanel Data mee over ethische vraagstukken. In Eindhoven heeft de gemeenteraad zeven kernwaarden vastgesteld voor digitalisering. En in Amsterdam is er een algoritmeregister dat inzicht geeft in hoe algoritmes worden ingezet.

Deze initiatieven laten zien dat gemeenten al volop aan de slag zijn met digitale ethiek. Maar ze laten ook zien dat er niet één juiste aanpak is. Ethiek is geen afvinklijstje, maar een continu gesprek dat past bij de lokale context en democratische inbedding van elke gemeente.

Dit boek wil je meenemen op een reis door dit landschap. We beginnen bij de filosofische fundamenteën van ethiek, om je een gedegen basis te geven. Vervolgens onderzoeken we hoe digitalisering de verhoudingen in onze samenleving verandert. En tenslotte bieden we praktische handvatten om ethiek binnen jouw gemeente vorm te geven.

Wat vind je in dit boek?

Dit boek is opgedeeld in drie delen:

1. **Theoretische fundamenteën:** Hier verkennen we wat ethiek eigenlijk is, hoe technologie ons beïnvloedt, en welke rol context speelt in ethische oordeelsvorming.
2. **De veranderende verhoudingen in de digitale samenleving:** In dit deel kijken we naar de impact van digitalisering op de verhoudingen tussen inwoners en overheid, tussen overheden onderling, en tussen overheid en marktpartijen.
3. **Praktische toepassing voor gemeenten:** Het laatste deel biedt concrete handvatten voor het opzetten en implementeren van ethische kaders, commissies en werkprocessen binnen jouw gemeente.

Of je nu wethouder, raadslid, beleidsadviseur, IT-specialist of gewoon een geïnteresseerde lezer bent, dit boek biedt inzichten die je helpen om digitalisering in jouw gemeente op een ethisch verantwoorde manier vorm te geven.

Een persoonlijke noot

Tot slot nog een persoonlijke noot. Als auteur geloof ik dat technologie een enorme kracht ten goede kan zijn in onze samenleving. Maar ik geloof ook dat die kracht alleen tot haar recht komt als we technologie ontwikkelen en inzetten met een scherp oog voor menselijke waarden en democratische principes.

Net als wethouder Jolanda aan het begin van dit hoofdstuk staan we allemaal voor keuzes die niet altijd makkelijk zijn. Dit boek belooft geen kant-en-klare antwoorden, maar wel een kompas dat je helpt navigeren door dit complexe landschap.

Want één ding is zeker: in de digitale gemeente van morgen staat ethiek niet aan de zijlijn, maar in het hart van innovatie. Of zoals de filosoof Hans Jonas het zou zeggen: met grote macht komt grote verantwoordelijkheid. En die verantwoordelijkheid, die nemen we samen.

Laten we beginnen!

Filosofische Grondslagen van Ethiek

De ethische gereedschapskist: meer dan één schroevendraaier



Heb je je ooit afgevraagd waarom ethische discussies vaak zo verhit kunnen zijn? Of waarom twee redelijke mensen naar exact dezelfde situatie kunnen kijken en toch tot volkomen verschillende conclusies komen over wat 'het juiste' is om te doen?

Stel je een vergadering voor bij de gemeente Middelstad. Het projectteam Smart City presenteert enthousiast hun plan voor sensoren in de binnenstad die drukte meten, geluidsniveaus monitoren en luchtkwaliteit bijhouden.

"Geweldig," zegt wethouder Bram, "dit zal onze stad efficiënter maken en helpen bij het behalen van onze klimaatdoelen!"

"Hmm," reageert raadslid Fatima, "maar wat betekent dit voor de privacy van onze inwoners? Kunnen we wel garanderen dat deze data niet ergens anders voor gebruikt gaat worden?"

"De voordelen wegen toch duidelijk op tegen de nadelen?" werpt de projectleider tegen. "We kunnen hiermee de leefomgeving van duizenden mensen verbeteren!"

"Ja, maar overheid en technologie horen transparant te zijn," voegt de gemeentesecretaris toe. "Hebben we onze inwoners hierover geraadpleegd? Dit raakt hun leefomgeving direct."

Wat hier gebeurt, is dat verschillende mensen de situatie beoordelen vanuit verschillende ethische kaders. En dat is precies wat we in dit hoofdstuk gaan verkennen. Want of je nu bestuurder bent of beleidsmedewerker, begrip van deze verschillende

ethische perspectieven maakt je beter toegerust om met digitale ethiek in de praktijk om te gaan.

De drie grote ethische tradities: verschillende brillen om mee te kijken

In de ethiek zijn er ruwweg drie grote denktradities ontstaan die elk een andere benadering hebben van wat 'goed' of 'juist' handelen is. Door de ogen van deze tradities kunnen we dezelfde digitale innovatie op verschillende manieren bekijken. Laten we ze verkennen aan de hand van een concreet voorbeeld: een gemeente die overweegt om een algoritmisch systeem in te zetten dat voorspelt welke gezinnen een verhoogd risico hebben op opvoedingsproblemen.

1. Utilitarisme: draait het om de gevolgen?

Het utilitarisme, ontwikkeld door filosofen als Jeremy Bentham en John Stuart Mill, kijkt vooral naar de gevolgen van een handeling. Eenvoudig gezegd: een handeling is goed als deze leidt tot het grootste geluk (of welzijn) voor het grootste aantal mensen.

Vanuit utilitaristisch perspectief zou de vraag over ons algoritme luiden: "Leidt dit systeem tot betere resultaten voor meer mensen?" Een utilitarist zou mogelijk argumenteren:

"Door vroegtijdig in te grijpen bij gezinnen die risico lopen, kunnen we leed voorkomen. Het systeem is 80% accuraat, wat betekent dat we veel meer gezinnen bereiken dan met onze huidige methoden. Hoewel er een kans is op valse positieven (gezinnen die onterecht als risicovol worden aangemerkt), overtreft het totale voordeel voor de samenleving de nadelen."

De utilitaristische benadering is aantrekkelijk omdat het praktisch is en resultaatgericht. Het is niet toevallig dat veel kosteneffectiviteitsanalyses en business cases deze denkwijze weerspiegelen.

Maar er zijn ook beperkingen. Wat als het systeem systematisch bepaalde bevolkingsgroepen benadeelt, ook al is het 'in totaal' effectief? Wat als het schenden van de rechten van een kleine groep leidt tot voordeel voor de meerderheid? En wie bepaalt eigenlijk wat 'geluk' of 'welzijn' inhoudt?

2. Deontologie: gaat het om de principes?

De deontologische ethiek, met Immanuel Kant als belangrijkste filosoof, kijkt niet primair naar de gevolgen maar naar de principes achter een handeling. Volgens Kant is een handeling moreel juist als deze gedreven wordt door 'goede wil' en als je zou kunnen willen dat de regel die je volgt een universele wet zou worden.

Vanuit Kantiaans perspectief zou de vraag over ons algoritme luiden: "Respecteert dit systeem de fundamentele rechten en waardigheid van alle betrokkenen?" Een deontoloog zou mogelijk argumenteren:

"Dit systeem behandelt mensen als voorspelbare objecten, niet als autonome individuen met waardigheid. Het stigmatiseert gezinnen op basis van statistische correlaties zonder hun unieke context te begrijpen. Bovendien wordt hun toestemming niet gevraagd. Zelfs als het effectiever zou zijn, kunnen we niet willen dat deze manier van handelen een universele wet wordt."

De deontologische benadering heeft als kracht dat het principes als rechtvaardigheid, autonomie en

respect centraal stelt, ongeacht de uitkomst. Dit is waarom mensenrechten en veel grondwettelijke principes in deze traditie wortelen.

De keerzijde is dat het soms rigide kan zijn en weinig ruimte laat voor nuance of uitzonderingen. Ook kan het botsen van verschillende principes (privacy versus veiligheid bijvoorbeeld) leiden tot patstellingen zonder duidelijke uitweg.

3. Deugdethiek: gaat het om karakter?

De deugdethiek, teruggaand op Aristoteles, vraagt niet "Wat moet ik doen?" maar "Wat voor persoon (of organisatie) wil ik zijn?" Centraal staat het ontwikkelen van deugden of karaktereigenschappen die leiden tot een goed leven en een bloeiende gemeenschap.

Vanuit deugdedthisch perspectief zou de vraag over ons algoritme luiden: "Is het inzetten van dit systeem een uiting van deugdzaam handelen als overheid?" Een deugdedhicus zou mogelijk argumenteren:

"Een goede overheid is betrouwbaar, rechtvaardig en zorgzaam. Door dit algoritme in te zetten zonder transparant te zijn over de werking ervan,

ondermijnen we het vertrouwen. Een deugdzame gemeente zou eerst in gesprek gaan met gemeenschappen, de grenzen van het systeem erkennen, en menselijke oordeelsvorming centraal houden bij beslissingen die diep ingrijpen in het gezinsleven."

De deugdethiek biedt ruimte voor context, praktische wijsheid en groei. Het erkent dat ethiek niet alleen gaat over regels of uitkomsten, maar ook over de manier waarop we beslissingen nemen en relaties vormgeven.

De uitdaging is dat deugden cultureel bepaald kunnen zijn en soms vaag blijven in concrete situaties. Wat betekent 'rechtvaardigheid' precies in de context van algoritmische besluitvorming?

Publieke waarden: de Nederlandse aanpak

In de Nederlandse context wordt bij digitalisering vaak gesproken over 'publieke waarden'. Dit zijn breed gedragen maatschappelijke waarden die we als samenleving belangrijk vinden en die de overheid hoort te beschermen en bevorderen.



Je kunt de publieke waarden zien als een praktische vertaling van de ethische tradities naar de dagelijkse realiteit van bestuur en beleid. Verschillende kaders en instrumenten hanteren verschillende waardensets, maar er is veel overlap.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) identificeerde in het rapport 'Opwaarderen' (2017) zeven belangrijke publieke waarden in de digitale samenleving:

1. **Privacy:** bescherming van de persoonlijke levenssfeer
2. **Autonomie:** ruimte om zelf keuzes te maken
3. **Veiligheid:** bescherming tegen schade en misbruik
4. **Controle over technologie:** inzicht in en zeggenschap over technologische systemen
5. **Menselijke waardigheid:** respect voor de intrinsieke waarde van mensen
6. **Rechtvaardigheid:** eerlijke verdeling van voordelen en lasten
7. **Machtsverhoudingen:** tegengaan van ongewenste machtsconcentraties

De gemeente Eindhoven heeft bijvoorbeeld deze zeven waarden overgenomen en aangevuld met "mensen centraal" en "duurzaamheid". De Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO) gaat uit van zes principes: algemeen belang, mensgerichtheid, democratische legitimiteit, transparantie, eerlijkheid en inclusiviteit. En de Principes voor de Digitale Samenleving van de VNG leggen de nadruk op maatschappelijk nut, openheid en veiligheid.

Wat deze kaders gemeen hebben, is dat ze proberen een brug te slaan tussen abstracte ethische theorieën en concrete beslissingen in de praktijk. Ze helpen om taal te geven aan wat we

belangrijk vinden en om gestructureerd gesprekken te voeren over ethische dilemma's.

Normatieve versus descriptieve ethiek

Voordat we verdergaan, is het nuttig om een onderscheid te maken tussen normatieve en descriptieve ethiek.

Normatieve ethiek gaat over wat *zou moeten*. Het probeert criteria te formuleren voor moreel juist handelen. De drie tradities die we hierboven bespraken - utilitarisme, deontologie en deugdeethiek - zijn vormen van normatieve ethiek.

Descriptieve ethiek gaat over wat *is*. Het beschrijft de morele opvattingen die mensen in de praktijk hebben en hoe deze tot stand komen, zonder direct uitspraken te doen over wat juist is.

Voor gemeenten zijn beide belangrijk. Aan de ene kant hebben gemeenten normatieve kaders nodig om richting te geven aan hun beslissingen. Aan de andere kant moeten ze ook begrijpen hoe inwoners en stakeholders tegen ethische kwesties aankijken, en hoe ethiek in de praktijk werkt.

Een mooi voorbeeld is het gebruik van camera's in de openbare ruimte. Normatief kun je redeneren over de balans tussen veiligheid en

privacy. Descriptief kun je onderzoeken hoe inwoners hier daadwerkelijk over denken en wat hun zorgen en verwachtingen zijn.

De rol van rechtvaardigheid, autonomie en gelijkheid

Drie concepten die in vrijwel alle ethische discussies over digitale technologie terugkomen, zijn rechtvaardigheid, autonomie en gelijkheid. Laten we eens kijken wat deze in de praktijk betekenen.

Rechtvaardigheid: fair play in de digitale wereld

Rechtvaardigheid gaat over de eerlijke verdeling van voordelen en lasten. In de context van digitalisering bij gemeenten kan dit verschillende vormen aannemen:

- **Distributieve rechtvaardigheid:** Komen de voordelen van digitalisering ten goede aan alle inwoners, of vooral aan bepaalde groepen? Denk aan smartphonebezit als voorwaarde voor toegang tot gemeentelijke diensten.
- **Procedurele rechtvaardigheid:** Is het proces eerlijk, transparant en consistent? Kan een