



## PAL-ADVIES ETHIEK VAN DE INZET VAN DIGITALE MIDDELEN VOOR DE KWALITEIT VAN DE LEEFOMGEVING, EEN VERKENNING

De ambtelijke organisatie van de provincie Zuid-Holland heeft de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit (PAL) verzocht te verkennen wat digitalisering binnen het domein leefomgeving behelst, welke effecten of ethische vragen er ontstaan door digitalisering van de leefomgeving, en hoe de provincie haar handelen in deze kan toetsen.

### INTRODUCTIE

De provincie wil ethische vraagstukken die ontstaan bij de inzet van digitale middelen herkennen, een goede afweging maken en zorgen voor een zorgvuldige implementatie waarmee schijnwerkelijkheden en misbruik van data wordt voorkomen en de veiligheid en privacy wordt geborgd.

Daarbij spelen ethische kwesties, met vragen als: worden er mensen uitgesloten bij digitale afhandeling van subsidies? Kan misbruik van data optreden bij inzet van drones om publiek te observeren? Kunnen bezoekers voldoende geïnformeerd worden? Kan de provincie een verkeerd beeld krijgen van regionale ontwikkelingen als zij zich baseert op met artificial intelligence gefilterde informatiebronnen?

Zuid-Holland heeft de ambitie een voortrekkersrol te hebben in het tijdig verkennen, aankaarten van en anticiperen op de toepassing van innovatieve ICT-technieken in het domein van de fysieke leefomgeving.

De PAL constateert dat er al een start is gemaakt door betrokken ambtenaren, het in dienst hebben van een ethicus en een samenwerking met de TU Delft o.a. rond een promovendus. Om het handelen van de provincie in dit speelveld te toetsen bestaat de behoefte aan onafhankelijk advies.

In de adviesvraag wordt de PAL uitgenodigd een beeld te schetsen van hoe ethiek, digitalisering en leefomgeving zich tot elkaar verhouden en hoe de provincie haar toekomstig handelen kan toetsen. Het vraagstuk is met medewerkers van de provincie verkend aan de hand van casussen. De PAL heeft op 20 mei 2022 een lezing georganiseerd om inhoudelijke kennis over het onderwerp naar de provincie te halen.

*“Provincies staan aan de vooravond van een verbreding van haar rollen en taken. Onder invloed van dataverzamelingen, nieuwe technologieën en artificiële intelligentie (AI) raakt het digitale domein en het fysieke, steeds meer met elkaar verweven. De fysieke leefomgeving – van natuurbeleid, mobiliteit en energie – krijgt met de inzet van data en digitale technologie een digitale component: In het natuurbeleid spelen digitale sensoren en digitale analyse een steeds belangrijkere rol voor het nemen van beleidsmaatregelen. Bij de infrastructuur (mobiliteit en wegbeheer) wordt de fysieke omgeving (mede) afhankelijk van digitale componenten, zoals sensoren en zenders. Voor het realiseren van een circulaire economie is de beschikbaarheid van gestandaardiseerde digitale informatie over de herkomst en waarde van grondstoffen cruciaal.”*  
(Rapport Data Doorzien, Rathenau instituut, juli 2019)

### AANDACHTSPUNTEN

Digitalisering brengt voordelen voor de samenleving met zich mee zoals beter inzicht in verschillende dossiers (bv verkeersbewegingen), minder arbeidskosten en de mogelijkheid tot management in meer detail en met betere afwegingen. Daarbij zijn de afwegingen die worden gemaakt vaak niet principieel anders dan bij de bestaande werkwijzen: ook dan waren er ethische vragen, maar ze kunnen nu wel meer geprononceerd aan de orde zijn. Dikwijls zijn er raakvlakken met de privacy en veiligheid. Daarnaast zijn bij technieken als machine-learning de zoektermen van het systeem zowel voor de besluitvormers als makers niet altijd inzichtelijk. Nieuwe technieken hebben soms onbedoelde neveneffecten, er kan bij algoritmes met technologie als AI veel fout gaan door technologie-enthousiasme (of naïviteit?). Zo kan het gebeuren dat er in besluitvormingsprocessen wordt gehandeld op basis van incomplete of ongefundeerde informatie.

## Voorbeelden van ethische vraagstukken bij digitalisering van de werkzaamheden van overheden

### **Microsubsidies (Provincie Zuid-Holland)**

*De provincie heeft een (digitaal) proces ontwikkeld om tegen lage proceskosten én gereduceerde doorlooptijd subsidieaanvragen te keuren voor kleine duurzaamheidssubsidies (<3k€). Hierbij wordt gebruik gemaakt van een voorselectie van wijken die deel mogen nemen doormiddel van een beslisboom met een digitaal aanvraagformulier en tekstherkenningssoftware.*

Ethische vragen die zich hierbij voor zouden kunnen doen:

- Leidt de wijkselectie niet tot uitsluiting van mensen die juist grote behoefte hebben aan de subsidie?
- Heeft de ontwikkelaar van de beslisboom wel of geen bias aangebracht en hoe is dat gecheckt?
- Zorgt het werken met een digitaal aanvraagformulier ervoor dat delen van de samenleving die niet-digitaal vaardig zijn of toegang hebben tot een computer worden buitengesloten?
- Worden door tekstherkenning de analfabeten en/of niet-Nederlandstaligen uitgesloten of achtergesteld?

### **Inzet van drones voor handhaving van 1,5 meter afstandsregel (Gemeente Enschede)**

*In verband met verwachte drukte, heeft de gemeente Enschede drones ingezet om op openbare plekken de bezoekersstromen in beeld te brengen. Het betrof een eerste test voor de inzet van drones voor handhavingdoeleinden. De test heeft plaatsgevonden op een afgebakende en gemarkeerde locatie, met cameratoezicht conform de Gemeentewet. Daarbij werden flyers uitgedeeld bij de ingang van de locatie om de bezoekers te informeren.*

Ethische vragen die zich hierbij voor zouden kunnen doen:

- Is het wenselijk om burgers (middels drones) te controleren in de openbare ruimte?
- Welke partijen zien de beelden van de drones en wat wordt met de beelden gedaan?
- Zijn op basis van de beelden boetes uitgedeeld?
- Heeft de bekendmaking ertoe geleid dat mensen zich niet vrij hebben kunnen bewegen?
- Op welke wijze is gecontroleerd of iedereen die een flyer kreeg wel begreep wat er in die flyer stond en wat de consequenties waren van het betreden van het gebied? Was de flyer meertalig? Eenvoudig geschreven?

Door digitalisering verschuift ook de informatiemachtsbalans waardoor burgers en NGO's veel meer data kunnen achterhalen. Dit draagt bij aan een transparantere maatschappij en besluitvorming, maar het kan ook leiden tot nieuwe dynamiek en (gevoel van) verlies van privacy.

Anderzijds kan met de transparantie die ontstaat door digitalisering de burgerbetrokkenheid worden bevorderd. Er zijn inmiddels voorbeelden van complexere casussen (zoals rond Schiphol) waarbij burgers met een sensornetwerk bijdragen aan het monitoren van aanpassingen aan de leefomgeving. Digitalisering biedt hiermee mogelijkheden voor burgers om op een andere manier bij te dragen aan het verbeteren van hun leefomgeving.

Zorgvuldigheid is geboden bij elke toepassing. Dat gaat verder dan wat de wetgeving (APV, AVG, Data act, etc.) voorschrijft. Wanneer een proces wordt gedigitaliseerd zal er dus uitdrukkelijk moeten worden stilgestaan bij de ethische kwesties die een rol kunnen gaan spelen. Denk aan:

- de waarden binnen de samenleving waaraan digitalisering raakt. Het gaat om waarden die emoties uitlokken tijdens de besluitvorming of wanneer er iets mis gaat in de uitvoering.
- een gedegen onderbouwing van een digitaliseringsproces voordat deze wordt gestart (waarom). Vervolgens kan de hoe-vraag, die de techniek invult, worden beantwoord.
- dat de inzet van digitale middelen geen doel op zich moet zijn, maar moet bijdragen aan een doel.
- dat software geen black box mag zijn waarin beslissingen van een systeem niet te herleiden zijn. In de aanbesteding kan als eis worden meegenomen dat de processtromen herkenbaar, navolgbaar en reproduceerbaar zijn.
- het werken met verschillende digitale toepassingen en analyseren van hun maatschappelijke kosten en baten.
- het expliciet maken van voor- en nadelen, en het toetsen aan de Sustainable Development Goals (SDG's). Bied deze informatie aan GS en PS in situaties die ertoe doen, net als bij MKBA's.
- het toepassen van FACT principes: fairness, accuracy, confidentiality, transparency.

## WAT KAN DE PROVINCIE ZELF DOEN - DE AANPAK INTERN

Het besef dat digitalisering leidt tot ethische keuzes moet gaan landen in de gehele organisatie. De organisatie moet actief inzetten op bewustwording rond dit thema. We spreken in feite over de ontwikkeling van een morele antenne.

Een morele antenne ontstaat niet zomaar. Het helpt bijvoorbeeld om bij besluitvormingsprocessen rond digitale toepassingen een vast agendapunt op te nemen voor ethische reflectie. De PAL adviseert een interne ethische denktank in te stellen om collega's te kunnen ondersteunen. Deze denktank kan bestaan uit medewerkers actief in digitalisering, een ethicus en communicatieadviseurs. Hiervoor moeten uren ter beschikking worden gesteld.

Voor besluitvorming over de inzet van ICT kan een interne handleiding met afwegingskader (een checklist) worden opgesteld; bij voorkeur door een breed team met ook sociale en maatschappelijke disciplines en eventueel enkele vertegenwoordigers uit PS.

Voor het opstellen van een afwegingskader kunnen waardevolle rapportages zoals van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving ([Bezint eer ge begint](#) en [Handleiding Moreel beraad](#)) worden benut. Vervolgens kan de ethische denktank de actualiteit van dit document bewaken door jaarlijks de inhoud te bespreken met een Ethische Adviesraad (EAR).

Met de checklist kan door ambtenaren een 'QuickScan' worden verricht naar de ethische risico's die ontstaan bij de kwalitatieve en kwantitatieve eigenschappen van de automatisering.

Verder kan de checklist worden gebruikt bij periodieke evaluaties van beleid, een evaluatie van in gebruik genomen software en/of het heroverwegen van deze software nadat er updates of upgrades hebben plaatsgevonden. Een checklist met best practices wordt vooral ontwikkeld door aan de slag te gaan, te experimenteren en te leren.

## INSTELLING VAN EEN ETHISCHE ADVIESRAAD

Om te beginnen zal de provincie dus zelf kwaliteit in huis moeten hebben, beleidsprocessen er op afstemmen en samenwerkingen moeten benutten zoals nu gebeurt met de TU Delft. De gesprekken met ambtenaren en de praktijkervaring van andere overheidsorganen (Provincie Utrecht, Brainport Eindhoven) leert dat bij toepassing van nieuwe ICT-technieken in het domein van de leefomgeving behoefte is aan een onafhankelijke toetsing.

De PAL pleit dan ook voor de instelling van een onafhankelijke Ethische Adviesraad (EAR). Met de komst van de EAR wordt extra expertise binnengehaald. En met die expertise kan de politiek (GS, PS) worden ondersteund met onafhankelijke toetsing. Daarbij zouden Ambtenaren hun professionaliteit verder kunnen vergroten en borgen.

Een adviesraad kan ambtenaren, GS en PS van advies dienen bij het opstellen van interne richtlijnen. en over de aanpak van bijzondere casussen. De casussen kunnen worden aangeleverd door de denktank.

Verder kan er in samenwerking met de organisatie een checklist worden opgesteld om te komen tot ethische afwegingen. Zo ontstaat er een gezamenlijk vertrekpunt.

De checklist helpt om tot een afweging te komen en niet bij elk automatiseringstraject de adviesraad te hoeven raadplegen. Het streven zou moeten zijn (inzichtelijk middels een jaarlijkse reflectie) dat het kader een zorgvuldige aanpak van 95% van de casussen mogelijk maakt. Op deze manier wordt de kans geminimaliseerd dat de raad een bottleneck vormt in een besluitvormingsproces.

De raad kan worden ingeschakeld door de organisatie bij complexe vraagstukken en morele dilemma's. De ethische raad zou daarnaast vanuit eigen initiatief projecten steekproefsgewijs kunnen beoordelen. Een vast onderdeel in het programma zou het jaarlijks aanscherpen / reflecteren op het afwegingskader kunnen zijn. Het werkprogramma van de Ethische Adviesraad kan jaarlijks worden afgestemd met de ambtelijke staf, GS en of PS.

## SAMENSTELLING ETHISCHE ADVIESRAAD

De raad zou kunnen bestaan uit mensen die hun sporen hebben verdiend in het werkveld en komen uit maatschappelijke dienstverlening. De PAL denkt aan mensen die ervaring hebben met bewoners (psychologen, sociologen en maatschappelijk werkers), maar ook aan filosofen die morele dilemma's goed kunnen benoemen en zorgen voor de juiste vraagstelling.

Naast professionals met deskundigheid over technologie assessment, privacy, en ethiek zou het helpen om een aanbestedingsdeskundige op te nemen in de raad, zodat de eerdergenoemde aandachtspunten worden bewaakt bij uitbesteding van ICT-activiteiten. De raad zou tegenwicht moeten kunnen geven aan ICT-ers die eenzijdig gericht zijn op digitale techniek.

In de provincie Utrecht worden raadsleden opgenomen in een Statenwerkgroep Ethiek en transformatie (Ethische adviesraad), maar een dergelijke rol-vermenging lijkt ons niet gewenst. De PAL zelf heeft ons inziens te weinig ethische expertise om ook als Ethische Adviesraad te fungeren.

Gezien de samenhang met de leefomgeving stelt de PAL voor om in de opstartfase twee leden van de PAL te betrekken in de Ethische Adviesraad. De wisselwerking tussen beide raden zorgt voor de gewenste integrale benadering.

De integraliteit tussen beide raden kan ook worden gezocht in een gemeenschappelijk secretariaat. Tijdens de opstartfase kan worden gekeken wat de wederzijdse toegevoegde waarde is. Dit zou na een aantal jaren (een eerste periode van vier jaar) moeten worden geëvalueerd.

## AFSLUITEND

Onder invloed van dataverzamelingen, nieuwe technologieën en AI raakt het digitale domein en het fysieke, steeds meer met elkaar verweven. Deze verwevenheid zal in de komende jaren steeds vaker zorgen voor complexe besluitvormingsvraagstukken.

Niet alles zal goed gaan: met de introductie van de auto kwamen ook de ernstige verkeersongelukken en de behoefte aan regels en vangrails. Bij deze aanpak past een proces van experimenteren en leren, voor de ambtelijke staf en voor de politiek. De instelling van een Ethische Adviesraad is één van de instrumenten om deze fase in de juiste baan te kunnen leiden.

De PAL heeft waardering voor de wijze waarop de provincie voorop wenst te lopen in toepassing van digitalisering in de leefomgeving en de bijkomende ethische vraagstukken van deze toepassing. De PAL is gaarne bereid de komende jaren de instelling van deze Ethische Adviesraad te ondersteunen.