

## Memo

onderwerp **Goed opdrachtgeverschap: Protocol sturen op ethisch verantwoord datagebruik**  
datum 30 mei 2023 status **definitief** blad 1 van 4  
van Emily Daemen

### Inleiding

**Goed opdrachtgeverschap is essentieel voor het verantwoord gebruiken van data in maatschappelijke opgaven. Sturen op ethische aspecten voorafgaand en tijdens het inzetten van data is nog niet vanzelfsprekend. Om ethisch sturen op datagebruik makkelijker te maken, is er een concept protocol ontwikkeld die opdrachtgevers helpt om hiervoor de juiste vragen te stellen.**

Opdrachtgevers hebben een voorbeeldfunctie en kunnen sturen op het gedrag van toeleveranciers en afnemers. Mede daarom zijn opdrachtgevers bij uitstek het kanaal waarlangs de ethiek kan varen. In het kader van Geosamen en in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, heeft Geonovum gewerkt aan een protocol voor ethisch opdrachtgeverschap. Opdrachtgevers kunnen het protocol gebruiken om te sturen op de ethische aspecten van verantwoord datagebruik. Het protocol bevat een praktisch overzicht van te overwegen ethische aspecten bij het organiseren en inzetten van data.

### Een afwegingskader

In gesprekken met Geobusiness (de branchevereniging geo-informatie) en andere stakeholders (opdrachtgevers en opdrachtnemers) is duidelijk geworden dat er behoefte is aan iets dat het gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan faciliteren. Iets dat helpt om samen tot verantwoorde en haalbare afspraken te komen,

Om te komen tot een goede opdracht is het grondig analyseren en goed begrijpen van het voorliggende vraagstuk, begrip van de context, van de vraag achter de vraag, en een goed beeld van de primair belanghebbenden en hoe data daarvoor rechtvaardig en doelgericht ingezet kunnen worden of niet, noodzakelijk. Van daaruit kan een heldere en legitieme vraag en opdracht geformuleerd worden. Wanneer ethische ontwerpprincipes niet al in het voortraject, in de uitvraag, in de selectie en in de opdrachtverlening worden toegepast en verwerkt, kan je er in de uitvoering eigenlijk niet meer effectief op sturen.

### Voor wie?

De primaire doelgroep, de beoogde gebruikers van het protocol zijn de ambtelijk opdrachtgevers die data willen inzetten voor hun vraagstuk(ken). En de mensen die hen daarbij begeleiden en adviseren. De ambtelijk opdrachtgever kan een directeur of programmamanager zijn die binnen een inhoudelijk beleidsdomein verantwoordelijk is voor meerdere vraagstukken en opdrachten. Zij kunnen sturen op het gebruik van het protocol in de verschillende trajecten waar zij verantwoordelijk voor zijn.

Veel overheidsorganisaties hebben een eigen interne centrale en/of decentrale data-organisatie, met specialisten op het gebied van bijvoorbeeld business intelligence, gis/geo- en data science. Er ontstaat daardoor een soort 'interne markt' met opdrachtgevers en interne opdrachtnemers. Ook in

deze setting, moet het protocol uitkomst bieden om de juiste vragen te kunnen stellen en beantwoorden.

### **Toepassing in twee situaties**

Het protocol is ontworpen om in te kunnen zetten als je data wilt toepassen voor beeld-, oordeels- en besluitvorming binnen publieke opgaven. Vaak is de directe (operationele) opdrachtgever een beleidsmedewerker of projectleider binnen een specifiek beleidsveld. Zij schrijven de uitvraag, doen de selectie (bij een externe opdrachtnemer), zijn de contactpersoon voor de opdrachtnemer en vaak nauw betrokken bij de uitvoering. Indien organisaties werken langs de agile scrum methode, dan ondersteunt het protocol de productowner, de vertegenwoordiger van de klant, in het scrumteam. Daarnaast is het protocol te gebruiken als je informatieproducten voor primair belanghebbenden maakt: de mensen die direct de gevolgen ondervinden van bestuur en beleid. Denk bijvoorbeeld aan de coronamelder van een aantal jaar terug en meer recent de stikstofkaart. Het protocol geeft de ambtelijk opdrachtgevers handvatten om deze opdrachten te kunnen beoordelen en kritisch te kunnen bevragen.

### **Ethisch verantwoord sturen op datagebruik**

Goed opdrachtgeverschap is niet eenduidig te definiëren. Iedere opdracht is uniek en vraagt maatwerk. Voor het ethisch verantwoord inzetten van data, helpt het om stil te staan bij de volgende uitgangspunten:

- Het centraal stellen van de mensen, van de leefomgeving, van de natuur, van de locaties en gebieden, die primair geraakt worden, direct de gevolgen ondervinden van de beeld-, oordeels- en besluitvorming binnen een opgave of vraagstuk
- Het kunnen bevragen, willen begrijpen en willen doorgronden van de context, waarden, dynamiek en perspectief van deze primair belanghebbenden. Waaruit je ook leert of en hoe data de betreffende opgave rechtvaardig kunnen dienen.
- Het kunnen bevragen, willen begrijpen en willen doorgronden van de data en informatieproducten die worden ingezet binnen de opgave en binnen de opdracht.
- Het actief betrekken van de primaire belanghebbenden bij het inzetten van data en het maken van informatieproducten.
- Het stimuleren en organiseren van samenwerking met (keten)partners die aan dezelfde opgave werken.
- Het sturen op openheid, transparantie (verantwoording), uitlegbaarheid en controleerbaarheid.
- Het (er)kennen van je eigen beperkingen en onwetendheid als opdrachtgever. En van daaruit handelen.

### **Is het nodig? Zo'n protocol?**

Er zijn een aantal steeds terugkerende observaties in de praktijk die de ontwikkeling van een protocol rechtvaardigen. In willekeurige volgorde:

- De ambtelijk opdrachtgever is vaak onvoldoende (data)bewust en bekwaam, om de data en de verwerking ervan in informatieproducten kritisch te kunnen bevragen. Uit deze 'onwetendheid' kan een vooringenomen en ongegrond vertrouwen ontstaan in data en technologie, en in de uitleg van de betrokken specialisten.
- Het beter begrijpen en dieper onderzoeken van het voorliggende vraagstuk (vraagarticulatie), de herkomst, rechtvaardiging, context en de achterliggende motieven, vraagt van zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer, extra aandacht. Dit kan eisen stellen aan de domeinkennis, onderzoeksvaardigheden en aan het proces, de aanpak van de opdrachtnemer. Binnen maatschappelijke opgaven is het gros van de data die daarvoor ingezet worden

afkomstig van derden, dus niet verzameld door de opdrachtgever of de opdrachtnemer. Dat roept vragen op. Heeft de opdrachtnemer voldoende kennis van de data(kwaliteit) om deze goed te kunnen gebruiken? Is de opdrachtnemer capabel genoeg om de data goed te kunnen duiden, uitleggen en deze te kunnen beoordelen op toepasbaarheid binnen de betreffende opgave? Hoe heeft de opdrachtnemer dat georganiseerd? Opdrachtgevers mogen daarbij meer sturen op transparantie, verantwoording (controleerbaarheid) en uitlegbaarheid.

- Veel overheden hebben 'datagedreven werken' geïntroduceerd. Problematisch daarvan is de term "datagedreven" en de wijze waarop "datagedreven werken" door de bank genomen wordt ingericht. Namelijk eenzijdig startend vanuit data en technologie. Terwijl de ethiek vraagt om inclusief te zijn in de bronnen die gebruikt worden voor bijvoorbeeld de beeld-, oordeels- en besluitvorming binnen een opgave. Maar ook inclusief in de bronnen om te komen tot een rechtvaardige vraag en goede opdracht. Verken daarom bijvoorbeeld altijd ook de context, de dynamiek en het perspectief van de primair belanghebbenden, de mensen die direct de gevolgen ondervinden van besluiten binnen een opgave. Daarnaast vraagt de ethiek niet om datagedreven maar om waardengedreven werken. Het is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om volledig te zijn in de bronnen en te sturen op waarden, om te komen tot verantwoorde besluiten en oplossingen.
- Opdrachtnemers worden niet geselecteerd op hun waarden en hoe zij de ethiek bedrijven bij het uitvoeren van de opdracht. Terwijl het ethos van de opdrachtnemer het belangrijkste selectiecriteria zou moeten zijn voor de gunning van een opdracht. Dit valt of staat met het ethos van de opdrachtgever.
- Het initiatief om data en informatieproducten waarin data verwerkt zijn in te zetten, komt in veel gevallen vanuit de interne data-organisatie, of wordt ingegeven door bedrijven en kennisinstellingen. Dan bestaat het risico dat daardoor onvoldoende gerechtvaardigd en doordacht trajecten worden gestart en voortgezet, waarin de data en technologie tot doel verworden ten koste van de werkelijke opgave. Impact blijft dan uit. Waarbij ook ongemerkt de rollen kunnen omdraaien, dat de opdrachtgever de opdrachtnemer steeds meer gaat dienen in plaats van andersom. Dit heeft een sterke relatie met het eerste aandachtspunt.
- Of en hoe data en technologie verantwoord worden ingezet is volledig afhankelijk van het primaire ethos van bestuur en beleid en de cultuur van een organisatie. Wanneer bijvoorbeeld openheid, transparantie en het betrekken van primair belanghebbenden niet intrinsiek leidend zijn in het primaire proces van de opgaven, dan wordt daar ook niet op gestuurd bij de inzet van data en technologie. De ethiek van data en technologie en de ethiek van het primaire proces zijn zelden geharmoniseerd. Overigens observeren we (vanaf de zijlijn weliswaar) weinig expliciete aandacht voor ethiek in het primaire proces.
- Hiërarchische verhoudingen die de ethiek op de werkvloer verstoren. Dit gebeurt wanneer management en bestuur angstvallig vastgehouden aan opdrachten (maar ook aan moties die het inzetten van data en technologie aanjagen), terwijl de mensen op de 'werkvloer' de opdracht niet uitvoerbaar of niet verantwoordelijk achten. Vanwege uiteenlopende moverende redenen. Een opdracht staken, herroepen of veranderen wordt echter in de regel gezien als een zonde, maar is in de ethiek juist een deugd. Bovendien is 'tegenmacht' meestal niet georganiseerd. Tegenmacht waarlangs de werkvloer en anderen kunnen interveniëren en escaleren. De ambtelijk opdrachtgever die bijvoorbeeld een motie van het bestuur (aangaande de inzet van data en technologische oplossingen) mag vertalen naar een opdracht, heeft de nobele taak en plicht om de herkomst, de doelen, de rechtvaardiging en de achterliggende motieven van een dergelijke motie grondig te onderzoeken en kritisch te bevragen, nog voordat opdrachtverlening en uitvoering gestart kunnen worden.
- Geld, tijd en deadlines zijn in de regel leidend. De focus van de opdrachtgever en de opdrachtnemer ligt dan op produceren, efficiëntie en snel opleveren. Niet op impact. Onder tijdsdruk en prestatiedrang valt ethiek vaak van het bordje. Terwijl juist dan alle ethische bellen moeten gaan rinkelen.

- Bij het ontwerpen en organiseren van data en informatieproducten worden zelden primaire belanghebbenden en (keten)partners die werken aan dezelfde opgave betrokken. Betrokken om bijvoorbeeld de context goed te begrijpen, om de verschillende perspectieven te kennen en mee te nemen, om gemeenschappelijk in co-creatie producten te ontwikkelen. Het wordt anders een eenzijdige interne aangelegenheid. Open samenwerken met de externe omgeving zit vaak simpelweg niet in het systeem of wordt gezien als ingewikkeld en vertragend. Bovendien wordt in de regel gekozen om eerst zelf 'achter gesloten deuren' iets te maken en pas daarna ermee naar buiten te gaan. Maar dan wordt het een reactief proces in plaats van een participatief proces. Terwijl samenwerking en participatie juist vliegwielen zijn voor ethische aspecten als rechtvaardigheid, openheid en transparantie, uitlegbaarheid, inclusiviteit en controleerbaarheid. Vliegwielen voor positieve maatschappelijke impact.

Wil jij ook aan de slag met goed opdrachtgeverschap bij het organiseren en inzetten van data? Bekijk de documentatie in het thema ethiek op [geonovum.nl](https://geonovum.nl) en laat ons weten wat je er van vindt!