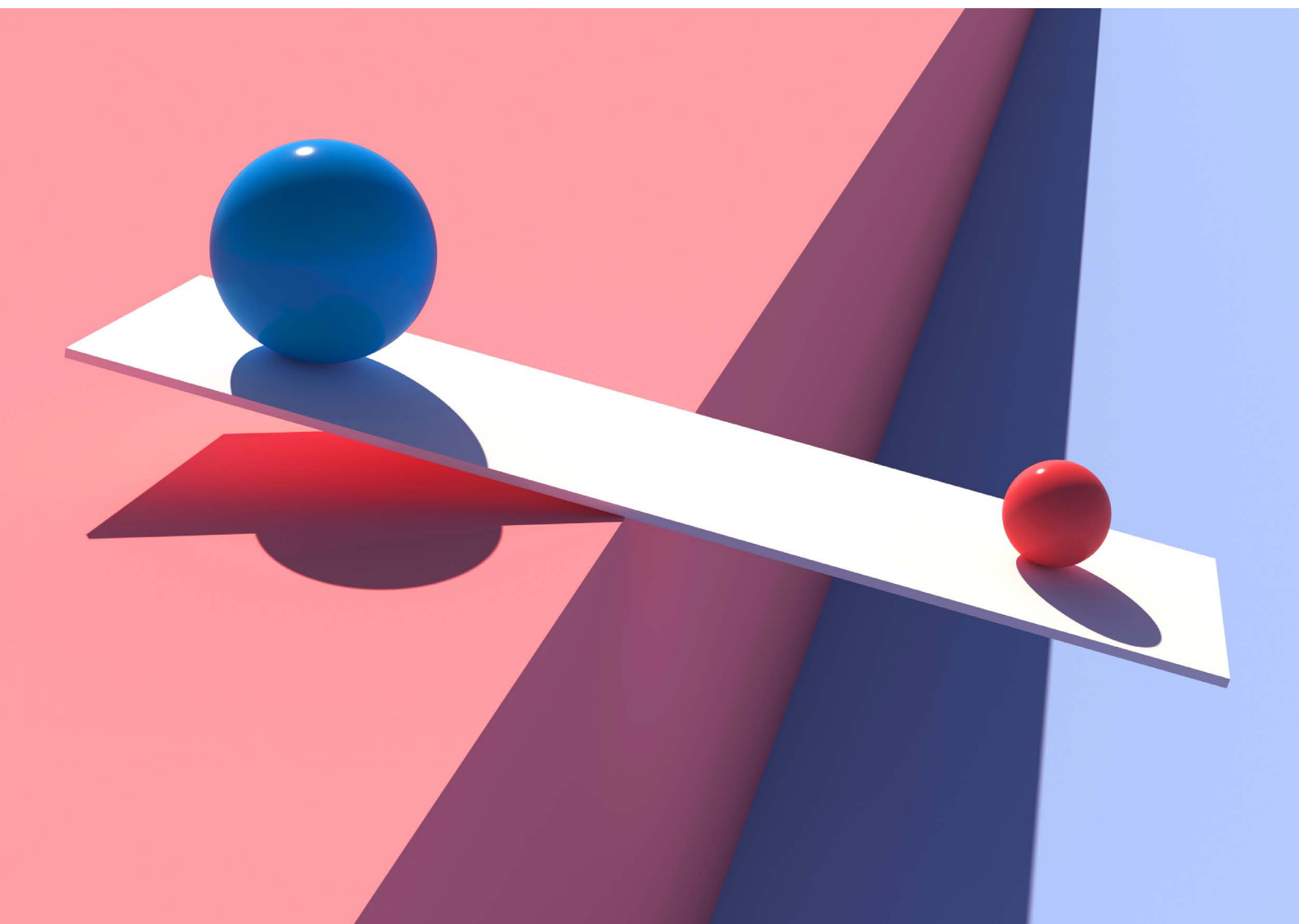


RAPPORT

Doorontwikkeling CODIO

31 januari 2025



Berenschot



Universiteit
Utrecht



RAPPORT

Doorontwikkeling CODIO

Prof. dr. Albert Meijer
Dr. Erna Ruijter
Rosa-May Postma
Lisa de Graaf
Prof. mr. dr. Jurgen Goossens
Iris Muis

31 januari 2025



Managementsamenvatting

Goed bestuur is, juist in het digitale tijdperk, van groot belang. Veel overheidsorganisaties worstelen echter met de vraag hoe zij op een verantwoorde manier – met borging van publieke waarden – digitale technologie kunnen benutten. Denk aan besluitvormingstrajecten rondom digitalisering en de implementatie van digitaliseringsprojecten. Hoe kunnen algoritmes zo worden ingezet dat ze niet discrimineren? Hoe kan een gemeente drones gebruiken zonder dat mensen dit storend vinden? Leidt grootschalige opslag van data niet tot een enorme CO₂-footprint?

Overheden functioneren binnen wettelijke kaders en voor sommige vragen, bijvoorbeeld rondom privacy, bieden deze kaders vrij heldere antwoorden. Voor vele vragen rondom de borging van publieke waarden bij digitalisering zijn echter géén concrete antwoorden zijn te vinden in bestaande wet- en regelgeving. Daarbij gaat het om de invloed die digitale technologieën kunnen hebben op publieke waarden zoals inclusie, autonomie en effectief bestuur. De Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO) helpt overheidsorganisaties om antwoorden te vinden op deze vragen en om zo goed digitaal bestuur vorm te geven. CODIO vormt daarmee een instrument dat voor zowel bestuurders als ambtenaren om gezamenlijk invulling te geven aan goed digitaal bestuur.

Achtergrond

CODIO is als waardenkader een aantal jaar geleden in opdracht van het ministerie van BZK ontwikkeld door het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht (UU). CODIO helpt overheden om op verantwoorde manier vorm te geven aan en te sturen op digitalisering(sprojecten) en is daarmee een noodzakelijke aanvulling op de Code Goed Openbaar Bestuur. CODIO bestaat uit waarden waar overheden zich aan kunnen committeren om goed digitaal openbaar bestuur te borgen aan de hand van de ankerpunten democratie, rechtsstaat en bestuurskracht. CODIO kan helpen om waardenconflicten rondom digitaliseringsprojecten in kaart te brengen, bespreekbaar te maken en te zoeken naar een passende omgang. CODIO maakt gebruik van de gespreksmethodiek ethische beraadslaging, maar legt juist ook een accent op het systematisch borgen van publieke waarden via diverse acties en maatregelen. De kern van CODIO is het borgen van goed digitaal openbaar bestuur.

Waarom is CODIO doorontwikkeld?

Er zijn een aantal redenen waarom een doorontwikkeling van CODIO nodig is. Ten eerste zijn er een aantal belangrijke juridische ontwikkelingen geweest sinds de CODIO gecreëerd is, denk bijvoorbeeld aan de AI-verordening of de vervanging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) door de Wet open overheid (Woo). Ten tweede zijn er veel beleidsinstrumenten en aanpakken rondom digitalisering en de verantwoorde toepassing van digitale technologie. Die veelheid aan instrumenten maakt het lastig om het juiste instrument te kiezen of het kan onduidelijk zijn waar de overlap tussen instrumenten zich bevindt. Daarom is het zinvol om te onderzoeken hoe CODIO zich verhoudt tot die andere instrumenten en dit duidelijk te presenteren in het ontwerp van CODIO. Ten derde ontbreekt het aan een handzaam instrument dat benut kan worden voor de implementatie van het CODIO-waardenkader. Tot slot missen er richtlijnen die overheden kunnen benutten voor de borging van het waardenkader in hun organisatie. Elke overheidsorganisatie is anders, maar het is wel mogelijk om een handelingsperspectief te maken waarmee elke organisatie direct aan de slag kan.

Huidige onderzoek: ontwikkeling van een praktisch instrument

In opdracht van BZK hebben de Universiteit Utrecht en Berenschot zich tijdens het huidige onderzoek gericht op de doorontwikkeling van het reeds bestaande CODIO-waardenkader naar een praktisch toepasbaar CODIO-instrument. Daarbij heeft BZK twee doelen geformuleerd die richting geven aan het onderzoek:

1. Het instrument dient verbeterd te worden middels afstemming met stakeholders en toetsing in de praktijk;
2. CODIO dient handzamer gemaakt te worden voor overheidsorganisaties die het instrument gaan gebruiken.

Dit onderzoek levert daarmee vier deelresultaten op:

(1) een geüpdatet waardenkader, (2) een praktisch toepasbaar, gevalideerd en uitvoerbaar instrument, (3) een rapport dat de genomen stappen beschrijft en (4) een handleiding voor het gebruik van het instrument.



Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestond uit vier fasen, zoals hieronder weergegeven. Elke fase bevatte een aantal onderzoeksstappen.



Leidend was een design research benadering (Meijer, 2024) om op basis van theoretische inzichten maar ook interviews en tests een robuust en praktisch instrument te ontwikkelen voor overheidsorganisaties. Het onderzoek bestond onder andere uit een uitgebreide juridische analyse van relevante wet- en regelgeving en de impact op CODIO, een analyse van relevante beleidsinstrumenten, een ontwerpessie en meerdere bijeenkomsten met pilotorganisaties en het klankbord ten behoeve van de ontwikkeling van de instrumenten.

Hoofdpijnen van het ontwerp van het instrument: CODIO Strategie en CODIO Project

Het gehele CODIO-instrument bestaat uit twee modules die onderling op elkaar zijn afgestemd: CODIO Project en CODIO Strategie. Het instrument is ontwikkeld om handvatten te bieden voor het toepassen van het CODIO-waardenkader. Tijdens het onderzoek is één nieuwe module gecreëerd (CODIO Strategie) en één module doorontwikkeld (CODIO Project). Deze modules bevatten dezelfde opbouw en versterken elkaar, waarbij CODIO Strategie richting geeft aan CODIO Project en omgekeerd. Het voornaamste doel is om goed digitaal bestuur te borgen door een systematische aanpak te bieden die zowel de strategische als operationele niveaus in overheidsorganisaties verder brengt.

CODIO Strategie biedt bestuurders een module om de hoofdpijnen van goed digitaal bestuur te verankeren vanuit het strategisch perspectief. De module bestaat uit een reeks stappen die moeten worden uitgevoerd, waarbij de verantwoordelijkheid

hoofdzakelijk bij de bestuurder(s) ligt. CODIO Strategie dient als hulpmiddel voor organisatieverandering en de implementatie van goed digitaal bestuur. De module helpt dus niet alleen bij het vaststellen van waarden, maar zet vooral in op acties om de waarden te borgen in de organisatie.

CODIO Project bouwt voort op de bestaande workshop en helpt organisaties om de keuzes rondom publieke waarden in technologieprojecten expliciet te maken. De module omvat een workshop waarin deelnemers, zowel intern als extern, publieke waarden en principes van goed digitaal bestuur bespreken. De uitkomsten zorgen ervoor dat de waarden op operationeel niveau worden geborgd en gemonitord.

Het CODIO-instrument borgen in de organisatie

Goed digitaal bestuur vergt geen eenmalige maar doorlopende aandacht. Daarom is borging van het gebruik van het CODIO-instrument van groot belang. Uit het onderzoek zijn een aantal mogelijke acties voortgekomen voor de borging van CODIO. Zo kunnen zij het instrument systematisch integreren in bestaande processen en governance structuren. Maar, organisaties kunnen CODIO Strategie ook verbinden aan bestuurscycli en CODIO Project gebruiken bij digitaliseringsprojecten. Multidisciplinaire samenwerking en de betrokkenheid van verschillende expertisegebieden zijn cruciaal bij de implementatie. Verder is het behulpzaam wanneer de verantwoordelijkheden duidelijk gedefinieerd worden voor de organisatorische inbedding, de kennis en vaardigheden vergroot worden en een cultuur van ethisch bewustzijn bevorderd wordt. Daarnaast is het raadzaam om een centrale databank te onderhouden met resultaten van CODIO Project. Zodoende bouwt een organisatie haar moresprudentie geleidelijk op en past zij strategieën aan op basis van opgedane ervaringen. Verder is het zinvol om externe experts de uitkomsten van de modules te laten valideren om de kwaliteit en relevantie te waarborgen.

Tot slot is de uitrol van het CODIO-instrument als geheel van groot belang, waarbij mogelijk een belangrijke rol is weggelegd voor het ministerie van BZK. Concreet onderscheiden wij vijf vervolgtaken: 1) vormgeven van een web-based CODIO-instrument, 2) communicatie over het CODIO-instrument, 3) ondersteunen van het gebruik van het instrument, 4) faciliteren van uitwisseling van informatie en ervaringen met CODIO en 5) evalueren en bijstellen van het CODIO-instrument.



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
------------------------------	---

DEEL 1

Onderzoeksverantwoording	6
--------------------------------	---

HOOFDSTUK 1

Inleiding	7
-----------------	---

1.1 Aanleiding	8
----------------------	---

1.2 Onderzoeksverantwoording	9
------------------------------------	---

1.3 Leeswijzer	10
----------------------	----

DEEL 2

Onderzoeksresultaten	11
----------------------------	----

HOOFDSTUK 2

Analyse van relevante beleidsinstrumenten	12
---	----

2.1 Inleiding	13
---------------------	----

2.2 Uitvoering van de analyse	14
-------------------------------------	----

2.3 Resultaten van de analyse	15
-------------------------------------	----

2.4 Betekenis voor het CODIO-instrument	16
---	----

HOOFDSTUK 3

Juridische analyse	17
--------------------------	----

3.1 Inleiding	18
---------------------	----

3.2 Wettelijk kader: overeenstemming met juridische normen	18
---	----

3.3 Betrokkenheid van juristen	20
--------------------------------------	----

3.4 Betekenis voor het CODIO-instrument	20
---	----

HOOFDSTUK 4

Analyse van de pilotstudies	21
-----------------------------------	----

4.1 De aanpak van de pilotstudies	22
---	----

4.2 Resultaten uit de pilotstudies	23
--	----

4.3 Betekenis voor het CODIO-instrument	25
---	----

DEEL 3

Het gebruik van CODIO in de organisatie	26
---	----

HOOFDSTUK 5

Het CODIO-instrument	27
----------------------------	----

5.1 Hoofdpijnen van het ontwerp van CODIO Strategie	28
--	----

5.2 Hoofdpijnen van het ontwerp van CODIO Project	28
--	----

5.3 Relatie CODIO Strategie en CODIO Project	29
---	----

HOOFDSTUK 6

Borgen van het CODIO-instrument in de organisatie	30
--	----

6.1 Borging van CODIO als instrument	31
--	----

6.2 De vertaalslag van CODIO Strategie naar CODIO Project	33
--	----

6.3 De vertaalslag van CODIO Project naar CODIO Strategie	33
--	----

6.4 Uitrol van het CODIO-instrument binnen de overheid	34
---	----

BIJLAGE 1

Geraadpleegde documenten	35
--------------------------------	----

BIJLAGE 2

CODIO Waardenkader	36
--------------------------	----

BIJLAGE 3

Interviews doorontwikkeling CODIO	37
---	----

BIJLAGE 3

Analyse beleidsinstrumenten	40
-----------------------------------	----



DEEL 1

Onderzoeks- verantwoording

In dit deel beschrijven we de aanleiding voor de doorontwikkeling van CODIO. We beschrijven de probleemstelling en de wijze waarop we de doorontwikkeling hebben aangepakt.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

De Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO) stelt kaders voor een verantwoorde invulling van digitalisering en vormt een aanvulling op de Code Goed Openbaar Bestuur. Deze code is eerder door de Universiteit Utrecht voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ontwikkeld maar voor breed gebruik binnen de overheid dient deze methode te worden doorontwikkeld tot een praktisch instrument. In de inleiding geven we aan hoe we deze doorontwikkeling hebben aangepakt.



1.1 Aanleiding

Voor veel overheidsorganisaties is niet helder hoe zij op een verantwoorde manier – met borging van publieke waarden – vorm kunnen geven aan besluitvormingstrajecten rondom digitalisering en de implementatie van digitaliseringsprojecten. Hoe kunnen algoritmes zo worden ingezet dat ze niet discrimineren? Hoe kan een gemeente drones gebruiken zonder dat mensen dit storend vinden? Leidt grootschalige opslag van data niet tot een enorme CO₂-footprint? Overheden functioneren binnen wettelijke kaders en voor sommige vragen, bijvoorbeeld rondom privacy, bieden deze kaders heldere antwoorden. Daarnaast zijn er vragen rondom digitalisering en goed overheidsbestuur waarvoor géén concrete antwoorden zijn te vinden in bestaande wet- en regelgeving. Daarbij gaat het om de invloed die digitale technologieën kunnen hebben op publieke waarden zoals inclusie, autonomie en effectief bestuur. CODIO helpt overheidsorganisaties om antwoorden te vinden op deze vragen en om zo goed digitaal bestuur vorm te geven. CODIO is daarmee een instrument dat voor zowel bestuurders als ambtenaren relevant is, want goed bestuur is een verantwoordelijkheid die de hele organisatie aangaat.

CODIO is als waardenkader een aantal jaar geleden in opdracht van het ministerie van BZK ontwikkeld door het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht (UU). CODIO helpt overheden om op een verantwoorde manier vorm te geven aan en te sturen op digitalisering(sprojecten) en is daarmee een noodzakelijke aanvulling op de Code Goed Openbaar Bestuur. CODIO bestaat uit een aantal waarden waar overheden zich aan committeren om goed digitaal openbaar bestuur te borgen aan de hand van de ankerpunten ‘democratie’, ‘rechtsstaat’ en ‘bestuurskracht’. CODIO is een instrument dat helpt om waardenconflicten rondom digitaliseringsprojecten in kaart te brengen en bespreekbaar te maken. Het instrument maakt gebruik van de gespreksmethodiek ethische beraadslaging, maar positioneert zich niet hoofdzakelijk als een ethisch instrument. De kern van CODIO is het borgen van goed openbaar bestuur.

Waarom is CODIO doorontwikkeld?

Er zijn een aantal redenen waarom een doorontwikkeling van CODIO nodig is. Ten eerste zijn er een aantal belangrijke juridische ontwikkelingen geweest sinds de CODIO gecreëerd is, denk bijvoorbeeld aan de AI-verordening of de vervanging van de Wob door de Woo. Ten tweede zijn er veel beleidsinstrumenten en aanpakken rondom digitalisering en de verantwoorde toepassing van technologie. Die veelheid aan instrumenten maakt het lastig om het juiste instrument te kiezen of het kan onduidelijk zijn waar de overlap tussen instrumenten zich bevindt. Daarom is het zinvol om te onderzoeken hoe CODIO zich verhoudt tot die andere instrumenten en dit duidelijk te presenteren in het ontwerp. Ten derde ontbreekt het aan een handzaam instrument dat benut kan worden voor de implementatie van het CODIO Waardenkader. Tot slot missen er richtlijnen die overheden kunnen benutten voor de borging van het waardenkader in hun organisatie. Elke overheidsorganisatie is anders, maar het is wel mogelijk om een handelingsperspectief te maken waarmee elke organisatie direct aan de slag kan.

Onderzoeksvraag

Het ministerie van BZK heeft aangegeven dat CODIO is gebaat bij doorontwikkeling. Daartoe zijn twee aanleidingen:

- De aanbevelingen in de CODIO-rapportage van de Universiteit Utrecht uit 2021 waarin de Universiteit aangeeft dat voor de toepassing van de Code in overheidsorganisaties nadere uitwerking van acties nodig is. Daarvoor is alleen wetenschappelijk onderzoek niet afdoende en is afstemming met het veld en de stakeholders (waaronder ook de burgers) en toetsing in de praktijk nodig.
- De motie van de Kamerleden Ceder en Leijten op 30 juni 2022 waarin zij de regering verzoeken om met een duidelijk waardenkader te komen met betrekking tot de inzet, regulering en toepassing van digitale technologie door de overheid, waarbij duidelijk wordt aangegeven welke principes en waarden leidend zijn.¹ Hierop heeft de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering de Kamer toegezegd dat na de zomer van 2023 een expertsessie zou worden georganiseerd om dit soort bestaande waardenkaders die van toepassing zijn op digitale technologie in samenhang te beschouwen en dat er - waar nodig - verder onderzoek gedaan zal worden. Een van de uitkomsten van deze expertsessie was dat CODIO een gedegen en breed kader voor digitalisering biedt, maar praktischer kan worden gemaakt en beter ingebed kan worden in bestaande processen bij overheden. In de Kamerbrief Digitalisering van december 2023 heeft de staatssecretaris aangegeven hiermee in 2024 aan de slag te gaan.

¹ Leijten & Ceder, 2022



Waarom moeten overheidsorganisaties met CODIO aan de slag?

Overheidsorganisaties moeten verantwoording kunnen afleggen over de keuzes die zij maken en de wijze waarop zij met publieke waarde omgaan. Dat is goed bestuur. De verantwoorde toepassing van digitalisering en digitale technologieën, met de borging van publieke waarden, is daarmee een kerntaak van overheidsorganisaties. Goed digitaal bestuur is echter nog niet overal een onderdeel van de dagelijkse praktijk en het kan voor overheden lastig zijn om te concretiseren wat dit inhoudt. Om die reden is CODIO ontwikkeld. Het instrument biedt uitleg en handvatten bij goed digitaal bestuur en helpt direct bij het borgen van publieke waarden in de organisatie.

1.2 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek focust zich op de doorontwikkeling van het reeds bestaande CODIO Waardenkader in een CODIO-instrument. Daarbij zijn twee doelen geformuleerd die richting moeten geven aan het onderzoek:

1. Het instrument dient verbeterd te worden middels afstemming met stakeholders en toetsing in de praktijk;
2. CODIO dient handzamer gemaakt te worden voor overheidsorganisaties die het instrument gaan gebruiken.

Dit onderzoek levert daarmee vier deelresultaten op: (1) een geüpdatet waardenkader, (2) een praktisch toepasbaar, gevalideerd en uitvoerbaar instrument, (3) een rapport dat de genomen stappen beschrijft en (4) een handleiding voor het gebruik van het instrument. Het rapport dat nu voor u ligt is het derde resultaat van de doorontwikkeling van CODIO en betreft een uitgebreide onderzoeksverantwoording.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek was opgebouwd in vier fasen. Elke fase kent een specifiek doel, een aantal activiteiten en resultaten. We lichtten de onderzoeksfases onderstaand toe.

Fase 1. Actualiseren

Fase 2. Ontwikkelen

Fase 3. Testen en valideren

Fase 4. Advies over implementatie

Fase 1. Actualiseren

Deze fase was gericht op het opstarten van het project en het actualiseren van het bestaande waardenkader. De volgende onderzoeksactiviteiten horen bij fase 1:

- **Juridische analyse.** Een analyse ten behoeve van de doorontwikkeling van CODIO door gebruik van (nieuwe) wetgeving, relevante wetenschappelijke literatuur en relevante technologische expertise.
- **Analyse relevante beleidsinstrumenten.** Een analyse die de relatie tussen CODIO en andere beleidsinstrumenten blootlegt.

Fase 2. Ontwikkelen

Het doel van de tweede fase betrof het vertalen van CODIO naar een praktisch toepasbaar en uitvoerbaar instrument. De volgende onderzoeksactiviteiten behoren bij fase 2:

- **Opstellen pakket van eisen.** Een pakket van eisen aan het instrument over de praktische toepasbaarheid, opgesteld aan de hand van documentstudies en acht (groeps) interviews met in totaal twaalf gesprekspartners.
- **Ontwerpsessie.** Een ontwerpsessie met de betrokkenen en experts vanuit verschillende disciplines om een eerste versie van een generiek instrument te ontwikkelen voor toepassing van CODIO.
- **Opstellen instrument.** Een conceptinstrument is ontwikkeld op basis van de ontwerpsessie dat bestaat uit twee modules: CODIO Strategie en CODIO Project.
- **Validatie door de klankbordgroep.** Het conceptinstrument is voorgelegd aan de klankbordgroep om te toetsen op werking en toepasbaarheid in de praktijk. De feedback is verwerkt in de volgende iteratie van het instrument.

Fase 3. Testen en valideren

Deze fase was gericht op het systematisch testen en valideren van het nieuwe CODIO-instrument. De geleerde lessen zijn gebruikt om het instrument te verbeteren. De volgende onderzoeksactiviteiten behoren bij fase 3:

- **Vooronderzoek en toetsplan.** Eerdere resultaten van de CODIO-toepassing zijn gebruikt om aandachtspunten te verzamelen voor de pilotstudies. Op basis van het pakket van eisen is een toetsplan voor de pilotstudies opgesteld.
- **Selectie pilotorganisaties en uitvoering pilotstudies.** Vier verschillende overheidsorganisaties zijn geselecteerd voor de pilotstudies. De pilotorganisaties bestonden uit de gemeente Rotterdam, de provincie Noord-Brabant, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de Sociale Verzekeringsbank.



- **Validatie pilotstudies.** De pilotstudies worden gevalideerd en geëvalueerd aan de hand van een interne validatie met de pilotdeelnemers en een externe validatie aan de hand van een groep externe experts. Eén pilotorganisatie heeft de module CODIO Project getest, en drie organisaties hebben de module CODIO Strategie getest.

Verbeteren van het instrument. De geleerde lessen zijn toegepast bij het verbeteren van het instrument.

Fase 4. Advies over implementatie

Het doel van de laatste fase is het verkennen hoe CODIO en het nieuwe instrument geborgd kunnen worden in overheidsorganisaties en hoe het gebruik ervan gestimuleerd kan worden. De volgende onderzoeksactiviteiten behoren bij fase 4:

- **Longlist organisatorische acties.** Er is een longlist van organisatorische acties opgesteld om CODIO en het praktische instrument te borgen in de organisatie en het gebruik ervan te stimuleren.
- **Implementatieonderzoek.** Er is een onderzoek gedaan aan de hand van een aantal gesprekken naar de mogelijkheden om CODIO te implementeren in organisaties.
- **Opstellen handleiding.** Een handleiding is opgesteld voor de eindgebruikers van CODIO.
- **Validatie door klankbordgroep.** De handleiding en het instrument zijn gevalideerd door de klankbordgroep.

Begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een afvaardiging van de directies Digitale Samenleving en Digitale Overheid van het ministerie van BZK. Daarnaast is er een klankbordgroep ingericht die op gezette momenten werd betrokken bij het onderzoek. De klankbordgroep bestond uit een afvaardiging van verschillende overheidsorganisaties. De klankbordleden zijn nadrukkelijk niet bevraagd tijdens andere fasen van het onderzoek. Dit om de interne validatie en externe validatie zuiver te laten verlopen. De klankbordgroep bestond uit een afvaardiging van de volgende organisaties:

- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
- Ministerie van Economische Zaken.
- Provincie Overijssel.
- Provincie Zuid-Holland.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Wetterskip Fryslân.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport betreft een uitgebreide onderzoeksverantwoording van de doorontwikkeling van CODIO. U leest hier over onze onderzoeksmethoden, de analyses die zijn uitgevoerd ten behoeve van de doorontwikkeling van het waardenkader en de pilotstudies die zijn uitgevoerd ten behoeve van de ontwikkeling van een praktisch toepasbaar CODIO-instrument. Het instrument bestaat uit twee modules: CODIO Strategie en CODIO Project. De twee modules zijn in twee separate documenten weergegeven en niet opgenomen in dit rapport. Dit rapport bestaat uit drie delen.

Deel 1: de onderzoeksverantwoording

- **Hoofdstuk 1** bevat de uitgebreide beschrijving van de aanleiding, de onderzoeksdoelstelling en de onderzoeksmethode.

Deel 2: de onderzoeksresultaten

- **Hoofdstuk 2** bevat de analyse van de relevante beleidsinstrumenten en hun relatie tot CODIO. We beschrijven op hoofdlijnen wat onze bevindingen zijn en wat dit voor het ontwerp van CODIO betekent.
- In **hoofdstuk 3** vindt u de juridische analyse. Hier leest u wat de impact is van (nieuwe) wet- en regelgeving op de doorontwikkeling van CODIO.
- **Hoofdstuk 4** bevat de analyse van de pilotstudies en beschrijft al het geleerde en de verbeterpunten voor het CODIO-instrument.

Deel 3: het gebruik van CODIO in de organisatie

- De uitgangspunten voor het gehele CODIO-instrument zijn in **hoofdstuk 5** te vinden. We beschrijven de samenhang tussen het CODIO Waardenkader, CODIO Strategie en CODIO Project.
- In **hoofdstuk 6** staan de verschillende wijzen waarop CODIO in de organisatie geborgd kan worden.

Het rapport bevat vier bijlagen: 1) de geraadpleegde documenten, 2) het CODIO Waardenkader, 3) het verslag van de interviews die zijn uitgevoerd en 4) de beknopte weergave van de analyse van beleidsinstrumenten, zoals ook in hoofdstuk 2 is beschreven.



DEEL 2

Onderzoeksresultaten

Dit deel van de rapportage bevat de drie analyses die zijn uitgevoerd voor de doorontwikkeling van CODIO: 1) de analyse van relevante beleidsinstrumenten, 2) de analyse van relevante wet- en regelgeving en 3) de analyse van de pilotstudies. Per hoofdstuk beschrijven we de impact van het onderzoek op de doorontwikkeling van CODIO.



HOOFDSTUK 2

Analyse van relevante beleidsinstrumenten

Het CODIO Waardenkader is gebaseerd op een analyse van een groot aantal nationale en internationale waardenkaders (zie bijlage 2). Tegelijkertijd zijn ook andere aanpakken rondom digitalisering in de publieke sector beschikbaar, wat voor overheden leidt tot een ‘mozaïek’ aan eisen. Dit mozaïek creëert soms onduidelijkheden en overlap tussen de verschillende kaders. Om inzicht te krijgen in hoe CODIO zich verhoudt tot andere instrumenten rondom digitalisering en waarden hebben we een instrumentanalyse uitgevoerd.



2.1 Inleiding

Het doel van de instrumentanalyse is tweeledig. Ten eerste heeft de analyse inzicht gegeven in hoe CODIO zich verhoudt tot andere instrumenten. Ten tweede heeft de analyse input opgeleverd voor het te ontwikkelen CODIO-instrument in de vorm van ontwerpeisen die met experts besproken zijn in de ontwerpessie in fase 2. Zodoende wordt de verhouding tussen CODIO en andere beleidsinstrumenten inzichtelijk.

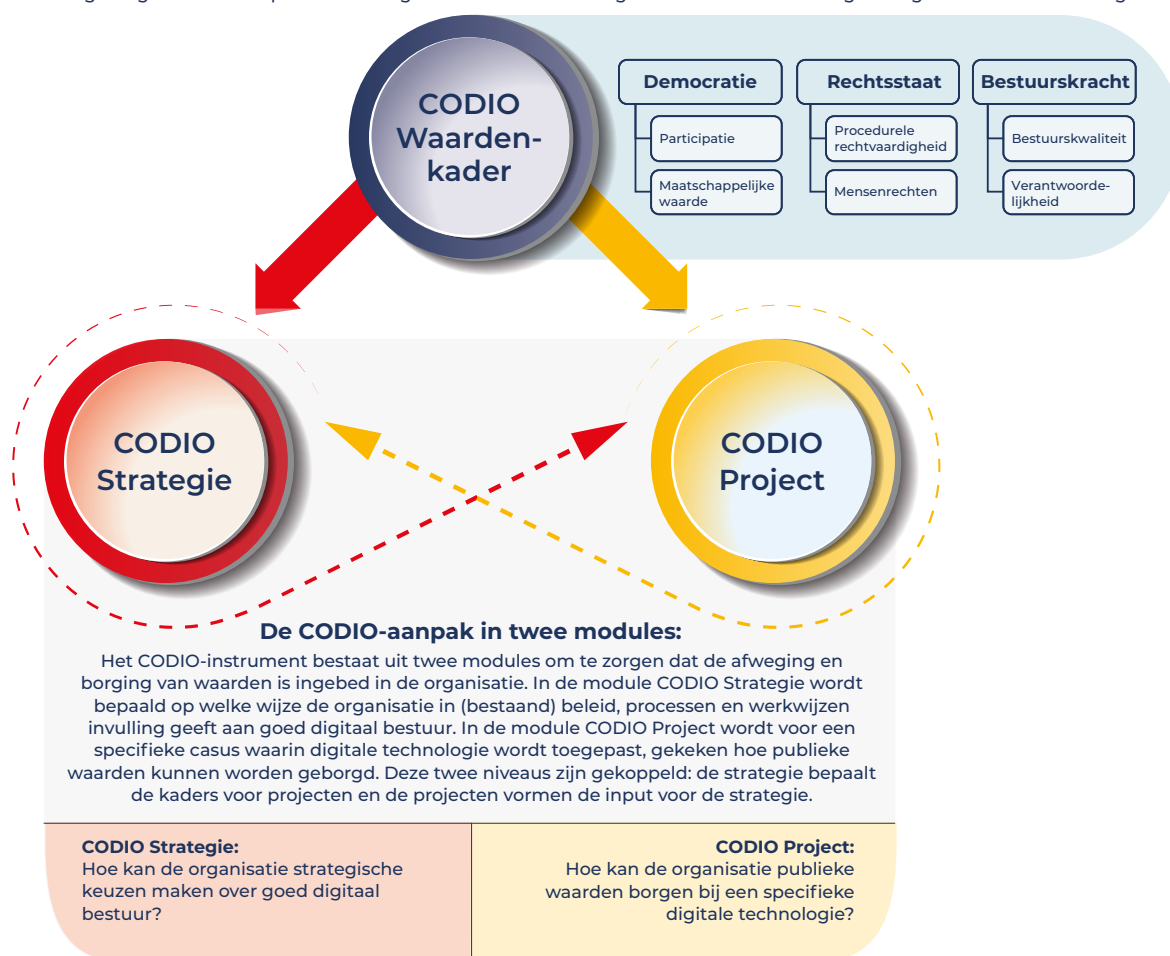
Identificatie van relevante beleidsinstrumenten

Voor het identificeren van relevante instrumenten hebben we verschillende methoden gebruikt. Gezien de context en het gebruik van CODIO hebben we ons enerzijds gericht op instrumenten die door Nederlandse overheidsorganisaties regelmatig worden gebruikt in de context van digitalisering en goed digitaal bestuur.

Dit hebben we gedaan met behulp van een uitgebreide documentstudie en onze eigen ervaringen met beleidsinstrumenten. Daarnaast hebben wij tijdens de interviews met gebruikers van CODIO en experts gevraagd van welke instrumenten zij of andere overheidsorganisaties gebruikmaken (zie bijlage 3 voor een volledig verslag van de afgenomen interviews). Dit heeft geleid tot elf instrumenten die wij in onze analyse hebben meegenomen, te weten: Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA), Aanpak Begeleidingsethiek, De Ethische Data Assistent (DEDA), Moreel Beraad, **Data protection impact assessment (DPIA)**, Moral Design Game, De Digitale Raadgever, Interprovinciale Gids Ethiek en Digitale Transformatie, Agenda Digitale Grondrechten (VNG), en Opwaarderen en Data Ethics Canvas.

Een instrument voor de borging van de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO)

Het gebruik van digitale technologie door overheidsorganisaties roept vragen op over publieke waarden. Hoe kunnen algoritmes zo worden ingezet dat ze niet etnisch profileren? Hoe kan een gemeente drones gebruiken zonder dat mensen dit storend vinden? Leidt grootschalige opslag van data niet tot een enorme CO2-footprint? Soms bieden wettelijke kaders heldere richtlijnen, maar er zijn ook vragen waarvoor géén concrete antwoorden zijn te vinden in wet- en regelgeving. Daarbij gaat het om de invloed van digitale technologieën op publieke waarden zoals inclusie, autonomie en betrouwbaar bestuur. Hoe kunnen deze waarden worden geborgd? CODIO helpt overheidsorganisaties om deze vraag te beantwoorden en zo goed digitaal bestuur vorm te geven.



Figuur 1: visualisatie van de relatie tussen CODIO Waardenkader, CODIO Strategie en CODIO Project.



2.2 Uitvoering van de analyse

Voor de uitvoering van de analyse heeft het onderzoeksteam een aantal vragen geïdentificeerd² waarop de elf instrumenten zijn geanalyseerd en beschreven:

- Voor wie is het instrument bedoeld?
- Wat is de focus van het instrument; een generieke digitale toepassing of een specifieke digitale toepassing?
- Wanneer kan het instrument worden toegepast?
- Wat is het doel van het instrument?
- Wat levert het gebruik van dit instrument op?
- Wat is de vorm van dit instrument?
- Welke stakeholders nemen deel tijdens het gebruik van het instrument?
- Wat is de procesvorm van het instrument (eenmalig of een traject)?
- Wie is de afzender van het instrument?
- Hoe verhoudt het instrument zich tot CODIO?
- Welke waarden worden in dit instrument meegenomen?
- Welke ontwerpeisen kunnen we uit het instrument destilleren voor de doorontwikkeling van CODIO?

De analyse is uitgevoerd door twee onderzoekers in gezamenlijke werksessies waarin de verschillende instrumenten besproken en beoordeeld werden. Dit heeft geresulteerd in een overzicht in de vorm van een Excel-bestand, zie bijlage 4.

² Oztoprak, A. A., & Ruijter, E. (2016). Variants of transparency: an analysis of the English Local Government Transparency Code 2015. *Local government studies*, 42(4), 536-556.



2.3 Resultaten van de analyse

In bijlage 4 is de volledige analyse terug te vinden.

Hier bespreken we enkele opvallende resultaten van de instrumentenanalyse:

Observatie	Beschrijving	Relevantie voor het CODIO-instrument
Doelgroep	De meeste bestaande instrumenten voor digitalisering in onze analyse richten zich op de uitvoerende overheidsorganisatie, één instrument richt zich op de gemeenteraad (digitale raadgever) en alleen de Interprovinciale Gids Ethiek en Digitale Transformatie benoemt expliciet het bestuur.	CODIO is tot nu toe voornamelijk toegepast op specifieke cases via de CODIO Project workshop, maar het waardenkader is ook ingezet door de Delftse gemeenteraad en op bestuurlijk niveau door de gemeente Den Haag. CODIO is breder inzetbaar maar een instrument op strategisch niveau ontbreekt nog.
Focus	De meeste instrumenten in de analyse zijn generiek en richten zich niet op een specifieke technologie, met uitzondering van IAMA dat zich richt op algoritmen en DPIA dat zich richt op persoonsgegevens en privacy.	Net als de andere instrumenten is CODIO een generiek instrument en breed toepasbaar op diverse digitale toepassingen. Bij toepassing van IAMA als specifiek instrument kunnen overheidsorganisaties CODIO gebruiken als kader om te identificeren welke waarden een rol spelen in de context van het gebruik van het algoritme.
Fasering	Opvallend is dat de meeste instrumenten zich richten op de ontwikkelfase van de technologie, met uitzondering van de digitale raadgever die het raadsproces volgt en de Interprovinciale Gids die het belang van een cyclisch proces benadrukt.	CODIO benadrukt, net als de Interprovinciale Gids, het belang van een cyclisch proces: CODIO zou niet alleen tijdens de ontwikkeling van een technologie een rol kunnen spelen maar juist ook bij de implementatie en toepassing van de technologie.
Verwacht resultaat	Het gebruik van de instrumenten leveren uiteenlopende resultaten op. Zo resulteren IAMA, DEDA, de Data Ethics Canvas en een Moreel Beraad in een geïnformeerde afweging of een risicoschatting (DPIA). Terwijl de Aanpak Begeleidingsethiek en de Digitale Raadgever handelingsopties geven. De Digitale Raadgever biedt hulp bij welke vragen raadsleden zouden kunnen stellen en de begeleidingsethiek gaat in op handelingsopties voor techniek, processen en gedrag om de digitale innovaties ethisch in te richten.	CODIO als waardenkader biedt een eenvoudige methode voor een geïnformeerde afweging en identificeert acties die organisaties kunnen nemen om de geïdentificeerde waarden te borgen. De CODIO Project-workshop ³ biedt op projectniveau zowel een geïnformeerde afweging als het identificeren van acties en wie waarvoor verantwoordelijk is, maar is niet ontwikkeld voor bestuur of raad, dan wel strategische opgaven.
Vorm instrument	De instrumenten hebben verschillende vormen: van pdf tot spel, en van eenmalige workshop tot een proces van meerdere bijeenkomsten maar meestal is het een combinatie hiervan. De workshop/bijeenkomst wordt overwegend gehouden met een diverse groep uit de organisatie en met externe stakeholders. Daarnaast komt uit de analyse, dat afhankelijk van de complexiteit van het digitale ethische vraagstuk, er meerdere bijeenkomsten nodig zijn om tot een afweging te komen.	De bestaande CODIO Project-workshop bestaat uit een workshop met een diverse groep interne en externe stakeholders. Dit is vergelijkbaar met andere instrumenten die wij analyseerden.
Waarden	Verder is het opvallend dat een aantal instrumenten in onze analyse geen waardenkader bevat, maar wel aangeven dat waarden geïdentificeerd moeten worden. Daarnaast zijn er instrumenten die dit wel doen zoals Opwaarderen, DPIA, de Interprovinciale Gids van IPO en de Data Ethics Canvas.	CODIO is anders dan de geanalyseerde instrumenten door het uitgebreide waardenkader. De waarden die door de DPIA, Opwaarderen, VNG en IPO worden benoemd zijn ook meegenomen in de totstandkoming van CODIO. De waarden die niet direct in CODIO worden benoemd zijn proportionaliteit (DPIA) dan wel dataminimalisatie (Data Ethics Canvas) en effectiviteit, legitimiteit en leren (IPO-gids), machtsverhoudingen (Opwaarderen), goed doen, gehoorzaamheid en onafhankelijkheid (Moral Design Game).

³ Zie de vorige versie van CODIO Project hier: <https://datawerkplaats.org/producten-en-tools/reflectie-evaluatie-verantwoorde-digitalisering/goed-digitaal-bestuur/>



Tot slot verwijzen een aantal instrumenten zoals IAMA en Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek al expliciet in hun instrument naar CODIO als waardenkader. Daarnaast kunnen overheidsorganisaties, die methoden als de Aanpak Begeleidingsethiek, Moreel Beraad of DEDA gebruiken, CODIO integreren en als waardenkader inzetten. Immers in deze methoden wordt stil gestaan bij het identificeren van waarden, maar worden geen waarden benoemd. CODIO kan daarom goed gecombineerd worden met het gebruik van andere beleidsinstrumenten (in de CODIO-modules wordt er indien relevant ook naar andere instrumenten gerefereerd).

CODIO onderscheidt zich met name van deze beleidsinstrumenten door de focus op goed openbaar bestuur, en wat ervoor nodig is om dit te borgen.

2.4 Betekenis voor het CODIO-instrument

Naast het bepalen van de positie van CODIO ten opzichte van andere instrumenten, heeft de instrumentanalyse ook input opgeleverd voor de ontwerpeisen van het CODIO-instrument. Die input zetten we hieronder uiteen.

- De vormgeving van verschillende instrumenten biedt inspiratie: de speelse werkvorm van DEDA, de aantrekkelijke vormgeving met verschillende kleuren van Data Ethics Canvas en de Moral Design Game waarin de vormgeving uitnodigt om vanuit verschillende rollen tegen het vraagstuk aan te kijken. Hieruit hebben we meegenomen dat vormgeving een belangrijke rol speelt bij de toepasbaarheid en beleving van het instrument. Dit heeft geleid tot de overzichtelijke visual van het CODIO-instrument.
- Instrumenten, inclusief de bestaande CODIO Project workshop, richten zich voornamelijk op de uitvoering. Op strategisch niveau ontbreekt nu een instrument. Voor de doorontwikkeling van het CODIO-instrument is het van belang dat er zowel aandacht is voor het project als het strategisch niveau. Vanuit de Digitale Raadgever hebben we de focus op raadsleden en hun specifieke behoeften als inspiratie gebruikt om ook het bestuur een rol te geven in het CODIO-instrument. Dit geldt ook voor het expliciet meenemen van de bestuurlijke afweging in de Interprovinciale Gids Ethiek en Digitale Transformatie.
- De Aanpak Begeleidingsethiek staat expliciet stil bij het handelingsperspectief. Uit onze interviews met experts bleek dat dit gewaardeerd wordt (zie bijlage 3 voor het volledige verslag van de interviews). Op basis van dit inzicht hebben we in de ontwikkeling van het CODIO-instrument ook meer ruimte geboden aan het handelingsperspectief.
- Moreel Beraad benadrukt het belang van het voortraject en het nemen van voldoende tijd voor het formuleren van de morele vraag. Het belang hiervan hebben we meegenomen in de ontwikkeling van het CODIO-instrument.
- DPIA biedt duidelijke definities van alle gebruikte concepten, wat helderheid verschaft. CODIO biedt definities van alle genoemde waarden: dit is iets dat we hebben behouden bij de doorontwikkeling.
- CODIO kan deels in de bestaande instrumenten worden ingepast als waardenkader, omdat in diverse instrumenten wel aandacht wordt besteed aan een waardenafweging, maar niet expliciet waarden worden benoemd. De samenhang tussen het CODIO Waardenkader en deze instrumenten kan landen in de handleiding van het nieuwe CODIO-instrument. Het CODIO-waardenkader kan daarmee fungeren als een soort 'kapstok'.



HOOFDSTUK 3

Juridische analyse

De doorontwikkeling van CODIO wordt in belangrijke mate gevoed door (nieuwe) wetgeving en de juridische verplichtingen die daarbij komen kijken in het kader van goed bestuur. Deze wetten, kaders en verplichtingen dienen te landen in CODIO. In dit hoofdstuk analyseren we de invloed van de nieuwe wetgeving en de wijze waarop dit in het CODIO-instrument verwerkt wordt.



3.1 Inleiding

De vertaalslag van publieke waarden naar een digitale context vindt in belangrijke mate plaats via juridische normen. Het is belangrijk dat de normen van het toepasselijke wettelijke kader hun weg vinden naar de fase van ontwikkeling of inkoop en toepassing van technologie. Het is hierbij van belang om tijdig stil te staan bij de juridische relevantie van technologische designkeuzes. Een designkeuze is vanuit juridisch oogpunt relevant zodra de designkeuze van invloed is op de rechten en plichten van de burger of de juridische normen waar de overheid zich aan dient te houden. Denk bijvoorbeeld aan de norm uit de Algemene wet bestuursrecht die voorschrijft dat een bestuursorgaan een besluit moet voorzien van een kenbare en deugdelijke motivering. Dit geldt ook als het besluit is genomen met behulp van een digitaal systeem. Om publieke waarden en overeenstemming met juridische normen te borgen, is een integrale aanpak vereist. Een integrale aanpak houdt rekening met het hele wettelijke kader, gaat voorbij de technologie en kijkt ook naar de bredere context waarin de technologie zich bevindt evenals de wijze waarop de technologie wordt toegepast.

3.2 Wettelijk kader: overeenstemming met juridische normen

Goed digitaal bestuur gaat niet alleen over rechtmatig en behoorlijk bestuur door het naleven van alle juridische verplichtingen, wat een harde eis is, maar gaat om goed bestuur in brede zin.

Verschillende waarden uit CODIO worden – gedeeltelijk – geborgd via juridische normen. Het gaat dan vooral om waarden die te maken hebben met procedurele rechtvaardigheid, mensenrechten en verantwoordelijkheid. Maar, CODIO is breder. Belangrijke waarden die te maken hebben met bestuurskracht en participatie evenals de maatschappelijke waarden zijn vaak niet terug te vinden in wet- en regelgeving.

Kortom, een juridische analyse is een noodzakelijke aanvulling op het doorlopen van CODIO, maar is niet voldoende. Het borgen van publieke waarden gebeurt deels via juridische normen, maar kan zich niet beperken tot een juridische analyse. Het bredere, fundamentele waardendebat moet steeds gevoerd worden.

De juridische kaders rondom digitalisering binnen de overheid ontwikkelen zich in hoog tempo verder. In de complexe, meerlagige rechtsorde gaat het om fundamentele rechtsbeginselen, wet- en regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, jurisprudentie en soft law op Europees, nationaal en decentraal niveau. Zo ontstaat een complex geheel van verschillende regels die van toepassing zijn zodra het bestuur digitale systemen in de praktijk inzet en die vervolgens aandacht vergen tijdens de ontwikkeling of inkoop en toepassing van technologie.

Op het moment dat de overheid digitale systemen inzet, zijn op het algoritmische besluitvormingsproces verschillende beginselen en wettelijke normen van toepassing. In een democratische rechtsstaat vormt het wettelijke kader de grondslag voor overheidsoptreden en dient de overheid op te treden binnen de wettelijke grenzen. Op basis van het legaliteitsbeginsel schept het recht voorwaarden, zowel om overheidsoptreden mogelijk te maken (instrumentele functie) als om burgers en bedrijven tegen de onrechtmatige inzet van overheidsoptreden te beschermen (waarborgfunctie). Het wettelijk kader beschermt de burger tegen willekeurig overheidsoptreden en beoogt daartoe verscheidene publieke waarden te borgen, zoals rechtszekerheid, democratische controle, verantwoording, transparantie en privacy.

Relevante wet- en regelgeving voor bestuursrechtelijke besluitvorming

Bij bestuursrechtelijke besluitvorming zijn naast specifieke, sectorale wetgeving onder meer ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Het bestuur moet ook rekening houden met het toetsingskader dat voortvloeit uit de AERIUS-jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, namelijk de verplichting om de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames volledig, tijdig en op een passende wijze openbaar te maken (keuzes over maatwerk-invoergegevens uit eigen beweging), zodat deze keuzes, gegevens en aannames voor derden toegankelijk zijn en aangevochten kunnen worden. Het recht op toegang tot overheidsinformatie wordt wettelijk voornamelijk geregeld op basis van de Wet open overheid (Woo), de Archiefwet en de Wet hergebruik overheidsinformatie. Als het bestuursorgaan private partijen, zoals een IT-bedrijf, inschakelt, kunnen ook mededingingsrechtelijke en aanbestedingsrechtelijke regels van toepassing zijn.



Ontwikkelingen EU wet- en regelgeving

Er is ook meer en meer EU-regelgeving van toepassing.

Denk onder meer aan de AVG en de AI-verordening. Als er persoonsgegevens verwerkt worden, is de AVG van toepassing en is een data protection impact assessment (DPIA) vereist bij de verwerking van persoonsgegevens die waarschijnlijk een hoog privacyrisico opleveren. Op basis van de AI-verordening zijn bij de inzet van nieuwe AI-systemen door de overheid inzicht en een grondige voorbereiding vereist aangaande de regels die op basis van een risico-gebaseerde aanpak transparantie en verantwoord gebruik van AI-systemen voorschrijven. Denk hierbij onder meer aan het verplicht uitvoeren van een mensenrechtenassessment, zoals een IAMA, voor overheden of uitvoerders van publieke diensten bij de inzet van AI-systemen die als hoog risico worden aangemerkt. Aangezien de AI-verordening een grote invloed zal hebben op veel nieuwe digitaliseringstrajecten, is het cruciaal om tijdig afdoende aandacht te besteden aan de juridische verplichtingen op basis van deze nieuwe wetgeving.

Ontwikkelingen nationale wet- en regelgeving

Naast ontwikkelingen op EU-niveau moet goed digitaal bestuur ook steeds voldoende aandacht schenken aan recente, nationale ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer en de vervanging van de Wob (Wet openbaarheid bestuur) door de Woo (Wet open overheid). Daarnaast zijn er recente evoluties waarvan kan worden verwacht dat deze zullen doorzetten. Denk bijvoorbeeld aan het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, de afgelopen consultatie over mogelijke aanpassingen van de Awb ten gevolge van algoritmische besluitvorming, de inzet van algoritmeregisters en de verdere operationalisering van juridische transparantievereisten.

Vertaling van wet- en regelgeving naar toepassing in de praktijk

Het is vervolgens belangrijk dat de diverse normen uit het wettelijk kader ook effectief hun weg weten te vinden naar de fase van ontwikkeling of inkoop en toepassing van technologie. Er blijkt in de praktijk bij technologietrajecten veel aandacht voor de AVG te zijn, maar minder aandacht voor juridische normen die bijvoorbeeld voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Awb, de WOO en de Archiefwet. Hierin dient het bestuur zijn verantwoordelijkheid te nemen en moeten dus ook juristen betrokken worden met andere expertises dan gegevensbeschermingsrecht.

Daarnaast is het belangrijk om er rekening mee te houden dat bij de vertaling van juridische normen naar technologische eigenschappen en bij de toepassing van digitale systemen geregeld vage of open normen, zoals de beginselen van behoorlijk bestuur, een rol spelen. Daarnaast kunnen het wettelijk kader of de interpretatie van de wetten wijzigen.

De interpretatie en toepassing van juridische normen en dan vooral van open normen die discretionaire beslissingsruimte aan het bestuur verlenen, evenals de vertaalslag naar een digitale context, vragen van het bestuur daarmee een belangrijke aanvullende opdracht op het doorlopen van CODIO.

Het daadwerkelijk borgen van overeenstemming met juridische normen vergt ook geregeld een evaluatie en mogelijke herijking van (de toepassing van) het digitaal systeem. Niet alleen de technologische ontwikkelingen gaan snel vooruit, maar ook de juridische ontwikkelingen die daar een antwoord op pogen te bieden. Daarnaast kunnen er zich naderhand bijvoorbeeld (uitzonderings)gevallen voordoen die ten tijde van de inbedding van de juridische normen in een digitaal systeem niet voorzien waren. Bovendien kunnen de algemeen aanvaarde betekenis en interpretatie van juridische normen mettertijd evolueren. De oorspronkelijke inbedding van de juridische norm in het technische design kan daarom na verloop van tijd afwijken van de gebruikelijke, nieuwe interpretatie van de (open) norm.



3.3 Betrokkenheid van juristen

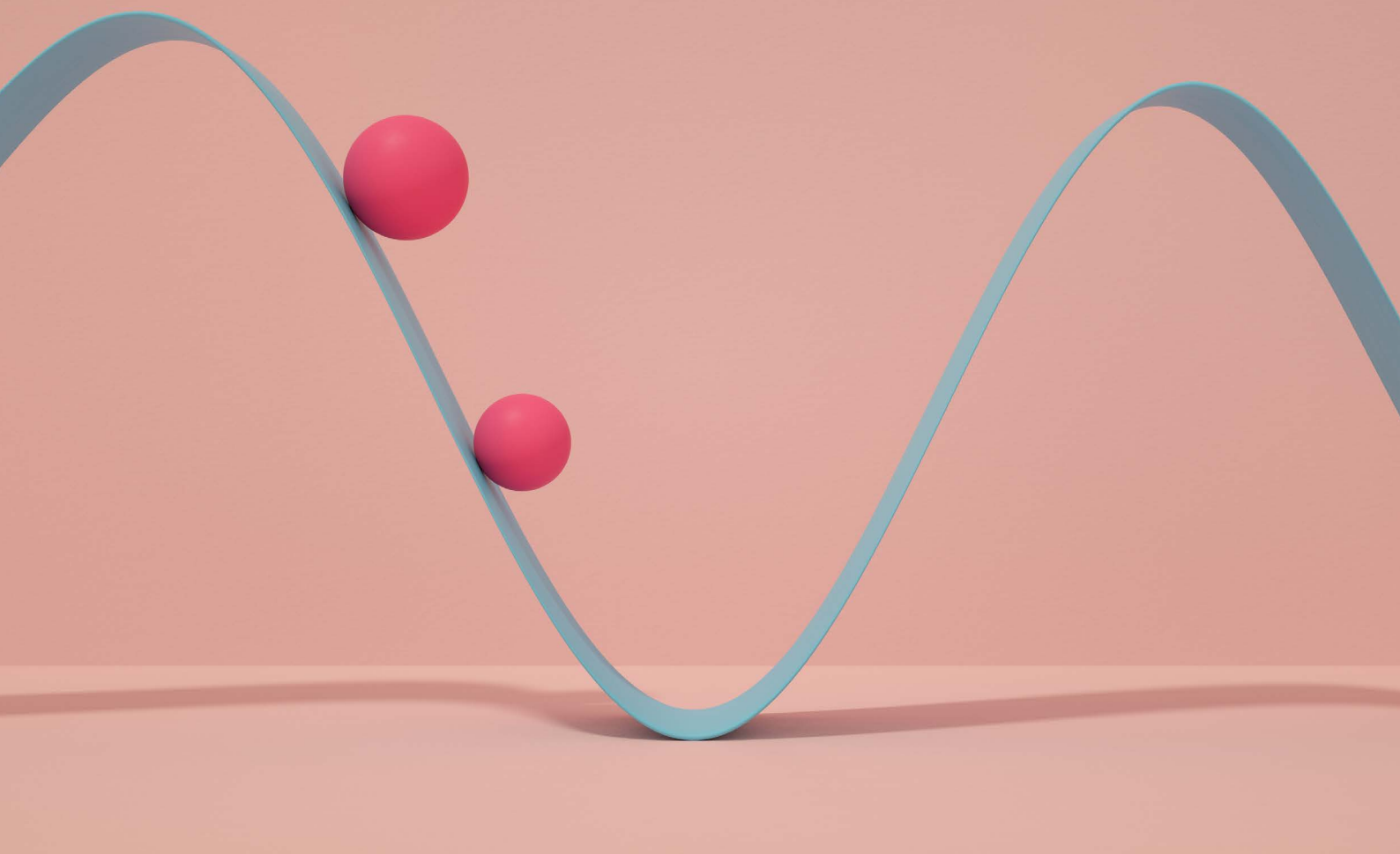
Aangezien overeenstemming met het wettelijk kader een noodzakelijke aanvulling is op het doorlopen van CODIO, valt het aan te bevelen dat juristen niet alleen betrokken worden bij CODIO maar ook zelf ‘aan de tekentafel’ zitten tijdens de ontwikkelingsfase van de technologie en daarna betrokken zijn bij het proces van de toepassing van de technologie. Het is hierbij belangrijk om integraal te werken, waarbij de juridische afdeling niet geïsoleerd opereert maar betrokken wordt bij technologieprojecten. Daarbij is het van belang dat overeenstemming met het hele toepasselijke juridische kader wordt bekeken, wat ook samenwerking vereist tussen juristen uit uiteenlopende rechtsgebieden.

Het tijdig betrekken van juridische expertise bij innovatietrajecten kan een wezenlijk bijdrage leveren aan het borgen van publieke waarden via juridische normen. Indien te laat in innovatietrajecten aandacht wordt besteed aan de rechtmatigheid kan naleving van het recht een remmende factor spelen in de ontwikkelingstrajecten, resulterend in adviezen waardoor het technische ontwerp aangepast dient te worden of zelfs niet kan worden geïmplementeerd. Daarom is het van belang om juridische expertise tijdig te betrekken om zo synergie na te streven tussen technologische designkeuzes, publieke waarden en het juridisch kader. Een jurist kan hierbij ook analyseren wie de relevante actoren zijn en wat hun juridische verhoudingen zijn, welke rechten burgers moeten krijgen en welke plichten de overheid heeft, bijvoorbeeld inzake wat voor informatie er moet worden verstrekt over de inzet van een digitaal systeem.

3.4 Betekenis voor het CODIO-instrument

Op basis van deze analyse hebben we de volgende drie lessen voor de ontwikkeling van het CODIO-instrument getrokken:

- De toepassing van CODIO in een organisatie moet niet worden gezien als een traject dat los staat van de juridische verplichtingen. Het gaat ook om het geven van een invulling aan de op goed bestuur betrekking hebbende (open) normen uit verschillende wetten, zoals de Awb, Archiefwet, Woo, AI-verordening en AVG.
- Gezien de directe link met juridische verplichtingen is het voor de toepassing van het CODIO Project – de module van CODIO voor het projectniveau – belangrijk dat de jurist(en) uit de relevante rechtsgebieden tijdig worden betrokken in de voorbereiding van de workshop, de deelname aan de workshop en de bepaling van acties.
- Vanuit de juridische analyse wordt bevestigd dat de CODIO Project-module niet eenmalig in de ontwerpfase van digitale systemen moet worden uitgevoerd. Ook bij de implementatie moet een check plaatsvinden op de borging van de publieke waarden, die in belangrijke mate ook plaatsvindt via het voldoen aan juridische verplichtingen. Daarbij dient eveneens bekeken te worden in hoeverre de toepasselijke juridische normen en de interpretatie ervan in de loop van het traject zijn veranderd.



HOOFDSTUK 4

Analyse van de pilotstudies

Het CODIO-instrument moet breed toepasbaar zijn bij allerlei verschillende overheidsorganisaties. Tegelijkertijd laten eerste ervaringen zien dat de borging van goed digitaal bestuur niet vanzelf gaat. Organisaties hebben een concreet instrument nodig dat is ingebed in bestaande werkwijzen en borging van goed digitaal bestuur tot ‘normal practice’ maakt. Om dit te bewerkstelligen, hebben we pilots uitgevoerd bij een viertal diverse overheidsorganisaties: een gemeente, een provincie, een waterschap en een uitvoeringsorganisatie. De geleerde lessen van de pilots vatten we in dit hoofdstuk samen.



4.1 De aanpak van de pilotstudies

We hebben pilots uitgevoerd bij organisaties die zich bewust zijn van de invloed van hun digitale systemen en het belang van de verantwoorde toepassing van digitale technologie. We hebben gekozen voor vier verschillende overheidsorganisaties die een variatie aan casuïstiek hebben aangedragen. De volgende organisaties hebben deelgenomen aan de pilot:

- **Gemeente Rotterdam.** We hebben de CODIO Strategie-module getoetst bij de gemeente Rotterdam. Deze pilot hebben we uitgevoerd met de verantwoordelijke wethouder en een drietal relevante (bestuurs)adviseurs. Dit hebben we gedaan aan de hand van een casus over de inzet van algoritmen.
- **Provincie Noord-Brabant.** De pilot bij Noord-Brabant is uitgevoerd met een selectie van deelnemers die de vertaling voor het bestuur maken naar de ambtelijke organisatie. Bij de pilot waren zeven mensen aanwezig, waaronder de CIO, experts digitale transformatie, een informatieadviseur, een projectleider en een FG. Deze groep deelnemers heeft een tweede iteratie van de module CODIO Strategie uitgetest.
- **Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK).** We hebben bij HHNK hoofdzakelijk de verbeterde CODIO Project-module⁴ getoetst en evaluatievragen gesteld over de nieuw te ontwikkelen module CODIO Strategie. Daartoe hebben we de door HHNK ingebrachte casus over de omgang met taalmodellen zoals ChatGPT benut. Bij de pilot waren ongeveer veertien mensen aanwezig, waaronder functionarissen met expertise op het gebied van informatieveiligheid, privacy, organisatiekunde, HR, vak-beleidsinhoudelijke kennis en informatiemanagement.
- **Sociale Verzekeringsbank (SVB).** De pilot voor de SVB is uitgevoerd met een selectie van deelnemers die de vertaling voor het bestuur maken naar de ambtelijke organisatie. Bij de pilot waren vijf deelnemers aanwezig, met een focus op recht, beleid, ethiek, data en AI. Het doel was om te onderzoeken hoe de module CODIO Strategie kan bijdragen aan het maken van toekomstig AI-beleid.

Op basis van de instrumentanalyse en interviews is bij de ontwikkeling van het CODIO-instrument gekozen voor het nader uitwerken van twee modules; een module strategie en het verder ontwikkelen van de bestaande projectmodule. De organisaties hebben elk ofwel de te ontwikkelen module Strategie (bij Rotterdam, Noord-Brabant en de SVB) ofwel de vernieuwde module Project (bij HHNK) getoetst en gevalideerd. Het testen van de modules betrof een iteratief proces, waarbij de feedback van de voorgaande organisatie werd toegepast bij de volgende pilot.

Wijze van validatie

Elke pilotstudie is uitgevoerd met ten minste twee aanwezige teamleden. De pilots zijn in verschillende stappen voorbereid. Allereerst hebben we een pakket van eisen samengesteld dat is gebaseerd op interviews met experts en deelnemers die reeds bekend waren met CODIO Project (zie bijlage 3 voor een volledig verslag van de afgenomen interviews). Dat pakket van eisen hebben we nader aangescherpt in een ontwerpessie. De deelnemers van de ontwerpessie waren een mix van wetenschappers en medewerkers van verschillende overheidsorganisaties (gemeente, provincie en waterschappen). Elke pilot focuste op een aantal elementen: borging van CODIO in de organisatie, gebruiksgemak, kennisniveau, en de houding, gedrag en samenstelling van de deelnemers.

Het aangescherpte pakket van eisen is allereerst getoetst bij HHNK. Daar hebben we zowel CODIO Project getoetst, als vragen gesteld over de vormgeving van CODIO Strategie. Deze input hebben we meegenomen naar de pilot van CODIO Strategie bij de gemeente Rotterdam. De feedback die we hier hebben verkregen, is verwerkt in een verbeterde versie van CODIO Strategie. Deze hebben we vervolgens getoetst bij de provincie Noord-Brabant. Vervolgens is er nog een iteratie van CODIO Strategie bij de SVB getoetst.

Nadat alle pilots waren uitgevoerd, werden alle uitkomsten nog eenmaal extern gevalideerd met een groep van externe experts. Deze zijn allen werkzaam bij overheidsorganisaties. De externe validatie richtte zich op het gehele CODIO-instrument, en de wijze waarop de inzet tot adequate waardenafweging én borging van waarden in de organisatie leidt.

⁴ De eerste versie van CODIO Project is hier te vinden: [Datawerkplaats / Workshop Goed Digitaal Bestuur \(CODIO\)](#); Stalenhoef, F., Oostvogel, J., Ruijter, E & Meijer, A. (2024). Een dialoog voor de borging van goed digitaal bestuur: Ontwikkeling van het instrument 'Van Principes naar Acties' met scenario-based design thinking. Bestuurswetenschappen 78 (2), 20–39.



4.2 Resultaten uit de pilotstudies

In deze paragraaf beschrijven we stapsgewijs de geleerde lessen die voortkomen uit de pilots. We behandelen de geleerde lessen per thema.

Algemene lessen

Er zijn twee voornamen, algemene verbeterpunten naar voren gekomen naar aanleiding van de pilotstudies: het belang van de concretisering van de waarden in het waardenkader en het borgen van (accent)waarden in de organisatie. We beschrijven deze hier navolgend.

Concretisering van de waarden in het waardenkader

Er zijn drie punten over het waardenkader naar voren gekomen uit de pilotstudies (zie bijlage 2 voor het waardenkader). Ten eerste, de casuïstiek moeten concreet en specifiek zijn om uiteenlopende opvattingen over waarden en de betekenis van waarden te voorkomen. Ten tweede, de basisprincipes van democratie, rechtsstaat en bestuurskracht moeten duidelijk beschreven zijn, zodat ook niet-bestuurskundigen deze begrijpen. Ten derde, het is belangrijk dat waarden besproken kunnen worden, waarbij consistentie in terminologie gewaarborgd blijft. Binnen de zes principes kunnen organisaties eigen terminologie kiezen, die relevant is voor hun specifieke context (zie bijlage 2 voor het volledige waardenkader en de zes principes).

Het borgen van (accent)waarden in de organisatie

Het kiezen van (accent)waarden is een groot onderdeel van de modules, maar het kiezen van waarden leidt niet direct tot verandering in de organisatie. Gedurende de pilots kwam naar voren dat het proces van het kiezen van (accent)waarden duidelijk uitgelegd moet worden om misverstanden te voorkomen over hoe deze waarden hun doorwerking (gaan) vinden in de gehele organisatie. Zo moet een deelnemer kunnen verantwoorden uit welk of wiens perspectief voor een bepaalde waarde gekozen wordt. Ook is regelmatige herziening van (al reeds bestaande) digitale toepassingen essentieel vanwege de onvoorspelbare impact van nieuwe technologieën zoals blockchain en generatieve AI op de bestaande processen. Daarmee kan ook worden voorkomen dat een (accent)waarde op termijn onvoldoende geborgd is. Tot slot is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de procedurele en de inhoudelijke borging van CODIO: enerzijds gaat het om hoe je het proces inricht en anderzijds gaat het om hoe je de waarden tegen elkaar afweegt en inhoudelijk monitort.

Overige algemene lessen

Er zijn ook een enkele algemene lessen te trekken met betrekking tot het gebruik van CODIO in de organisatie. Zo kan het CODIO-instrument mogelijk gebruikt worden als een kapstok, met name de module Strategie. Het gebruik van CODIO kan worden geconcretiseerd middels een beleidskader, waarbij het belangrijk is om te beseffen dat een organisatie niet alles tegelijk kan doen en er een normatieve en praktische bestuurlijke invulling nodig is. Er moet een wat en waarom ontstaan voor elke waarde: wat is de definitie van deze waarde volgens het bestuur, en waarom is dit van belang voor de rest van de organisatie?

Lessen ten behoeve van CODIO Strategie

Drie organisaties hebben een pilot uitgevoerd voor de module Strategie. Hieruit volgden enkele punten die van belang waren voor de ontwikkeling van de module CODIO Strategie: de toepassing van accentwaarden, de voorbereiding van de workshop, en de uitvoering van de workshop.

De toepassing van accentwaarden in CODIO Strategie

Een belangrijk verschil tussen CODIO Strategie en de module Project is de toevoeging van accentwaarden.⁵ Tijdens de pilotstudies is er geëxperimenteerd met deze accentwaarden. Eén stap in het proces van CODIO Strategie is bijvoorbeeld om de gekozen accentwaarden om te zetten naar concreet beleid en acties binnen de organisatie. Accentwaarden kunnen om twee redenen gekozen worden: om ongewenste situaties te voorkomen of juist om gewenste situaties te bevorderen, mits de keuze voor de accentwaarde goed onderbouwd en verantwoord wordt. Deze waarden moeten breed toepasbaar zijn, bijvoorbeeld bij verschillende digitaliseringsvraagstukken, en dienen te worden herzien bij belangrijke gebeurtenissen zoals bestuurswisselingen of grote crises (zoals COVID-19).

Accentwaarden moeten aansluiten bij het coalitieakkoord en de visie van de organisatie en kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan assessments over het gebruik van algoritmen. Het leggen van de focus op accentwaarden die voortkomen uit politieke prioriteiten en uit recente ontwikkelingen binnen de organisatie werkt goed, omdat zij zowel de politieke als organisatorische richting weerspiegelen. Dat betekent dat een organisatie ervoor kan kiezen om een andere accentwaarde te kiezen, die niet in het CODIO Waardenkader staat. In één organisatie werd bijvoorbeeld de waarde 'wendbaarheid' benadrukt, wat de noodzaak aangeeft om snel op nieuwe vragen in te kunnen spelen.

⁵ In deze fase kiest de organisatie – met name de verantwoordelijk bestuurder – hoe de organisatie invulling wil geven aan goed digitaal bestuur en welke accentwaarden de publieke organisatie wil benadrukken bij de vormgeving van goed digitaal bestuur. De basisgedachte is dat alle waarden van CODIO van belang zijn, maar dat de organisatie op basis van politieke en bestuurlijke prioriteiten bepaalde waarden accentueert.



Vorbereiding van de workshop CODIO Strategie en selectie van deelnemers

De werkvorm van CODIO Strategie slaagt met name wanneer de deelnemers goed geïnformeerd zijn en er een concrete vraag ligt waarbij politieke sturing nodig is of waarbij het nodig is om strategische keuzes te maken. Een goed ingerichte informatiefase (de voorbereiding) is van belang om een beredeneerde keuze voor accentwaarden te waarborgen en de meeste meerwaarde uit de workshop te halen. In de informatiefase is het belangrijk om de positionering van het vraagstuk dat met CODIO behandeld wordt, vast te stellen ten opzichte van bestaand beleid (denk bijvoorbeeld aan de datastrategie). Dit zorgt voor een heldere basis voor strategische keuzes.

Deze fase helpt ook bij het bepalen van waar CODIO Strategie binnen de organisatie moet 'landen': wie is er straks verantwoordelijk? Zowel ambtelijke experts als politieke beslissers spelen een belangrijke rol. De verhouding hiertussen dient helder te worden vormgegeven. Daarbij kan een goede ambtelijke voorbereiding, met een helder voorstel aan de politiek, een werkwijze zijn die goed recht doet aan de verschillende verantwoordelijkheden.

Uitvoerbaarheid van de workshop CODIO Strategie

De eerste iteraties van CODIO Strategie omvatten veel verschillende stappen en vragen die vaak meer tijd vergden dan beschikbaar was tijdens een bijeenkomst. Daarom is de module nu verdeeld in meerdere fasen, waarbij sommige stappen nu in de voorbereiding of evaluatie plaatsvinden. Daarnaast is goede moderatie of begeleiding noodzakelijk bij de uitvoering van de module, vooral bij uitdagende afwegingen. Dit zal ook deels afhankelijk zijn van de mate van volwassenheid van de organisatie op het gebied van digitale ethiek en de beschikbaarheid van moderatiecapaciteiten.

Lessen ten behoeve van CODIO Project

Eén organisatie heeft een pilot uitgevoerd voor de module Project. Hieruit volgden een enkele punten die van belang waren voor de doorontwikkeling van de module CODIO Project: de evaluatie en terugkoppeling van de workshop en het betrekken van externe stakeholders.

Evaluatie en terugkoppeling van resultaat CODIO Project workshop

De module Project is geüpdatet aan de hand van een aantal ervaringen uit de pilotstudies. Zo bleek dat het voor het slagen van de workshop belangrijk is dat de juiste expertise aanwezig is bij een workshop CODIO Project, zoals juridische kennis. Verder werd het beleggen van de verantwoordelijkheid van belang gevonden. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van CODIO kan liggen bij afdelingen met een organisatiebreed perspectief, zoals HR of bestuurszaken, en hoeft dus niet de verantwoordelijkheid te zijn van een technische afdeling als de ICT-afdeling (maar het kan wel). Daarnaast kan CODIO verankerd worden door bij projectvoorstellen standaard op te nemen hoe de waarden geborgd worden, wat het een semi-dwingend karakter geeft. Het evalueren van de CODIO-waarden moet geïntegreerd zijn in de processen, anders zal het proces lastig van de grond komen. Dat vraagt om wendbaarheid van de organisatie om deze processen aan te passen op basis van de waarden, en niet slechts op basis van de gekozen oplossingen.

Het betrekken van externe stakeholders bij CODIO Project

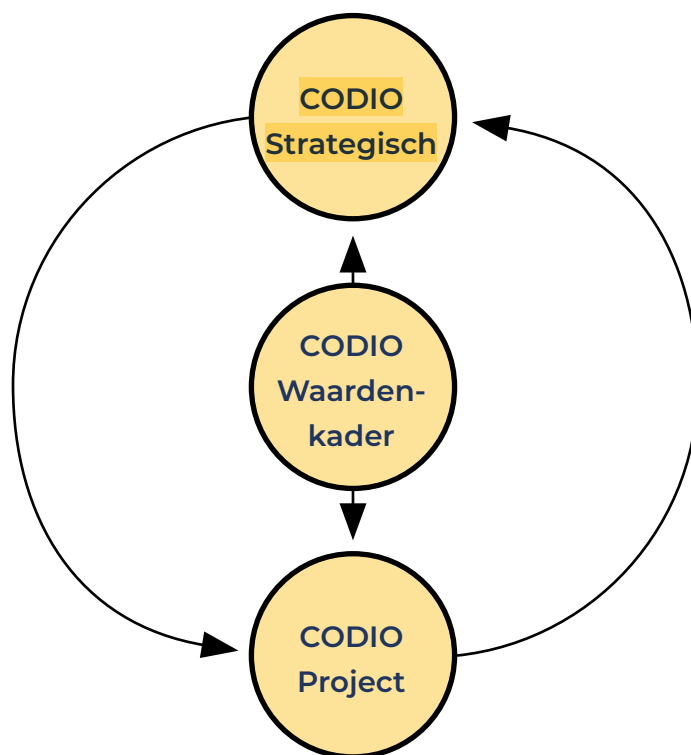
Eén van de aandachtspunten bij de pilot was het betrekken van externe stakeholders. Hierover zijn we met de deelnemers in gesprek gegaan. Sommige burgers zullen namelijk invloed willen hebben op de besluitvorming, bijvoorbeeld door deel te nemen aan een burgerpanel dat reflecteert op de uitkomsten van een CODIO Project-workshop. Dit is mogelijk vooral relevant voor waarden die betrekking hebben op de 'buitenwereld' en kan een breder perspectief bieden. Het bestuur kan vervolgens de feedback van burgers meenemen in strategische beslissingen. Uit de pilots concluderen we dat de burgerbetrokkenheid vooral zal plaatsvinden op het projectniveau, terwijl de formele politieke en bestuurlijke instituties verantwoordelijk blijven voor CODIO Strategie.



4.3 Betekenis voor het CODIO-instrument

We onderscheiden op basis van de analyse van de pilotstudies de volgende drie uitgangspunten die gelden voor het gehele CODIO-instrument:

1. Het gehele CODIO-instrument bestaat uit het CODIO Waardenkader en twee modules die onderling op elkaar zijn afgestemd: CODIO Project en CODIO Strategie. CODIO Strategie betreft het algemene beleid van de organisatie voor goed digitaal bestuur en CODIO Project betreft de borging van publieke waarden in concrete gevallen.
2. De basis voor CODIO Strategie komt voort uit de bestaande module CODIO Project. Dat betekent dat CODIO Strategie bestaat uit de volgende elementen:
 - **Scenario.** Voor CODIO Project is dat een project of casus. Bij CODIO Strategie wordt dit iets breder, daarbij gaat het om de huidige probleemsituatie.
 - **Publieke waarden.** Voor CODIO Strategie gaat het om accentwaarden.
 - **Acties om waarden te borgen.** Voor CODIO Strategie gaat het om structurele keuzen.
 - **Follow-up.** Voor CODIO Strategie ligt er ook veel nadruk op monitoring en evaluatie.
3. CODIO Strategie en CODIO Project worden naast elkaar gebruikt – op strategisch en operationeel niveau – maar vanzelfsprekend is het cruciaal dat ze op elkaar zijn afgestemd. De module CODIO Strategie is richtinggevend voor de module CODIO Project, maar de strategische module wordt gevoed door inzichten uit en concrete ervaringen met de projectmodule.
4. Bijzondere aandacht wordt op beide niveaus en in de relatie tussen de niveaus gegeven aan het borgen van goed digitaal bestuur: de werkwijze dient daadwerkelijk te zijn ingebed in de werkwijze van de organisatie, zowel op strategisch- als op project-niveau.



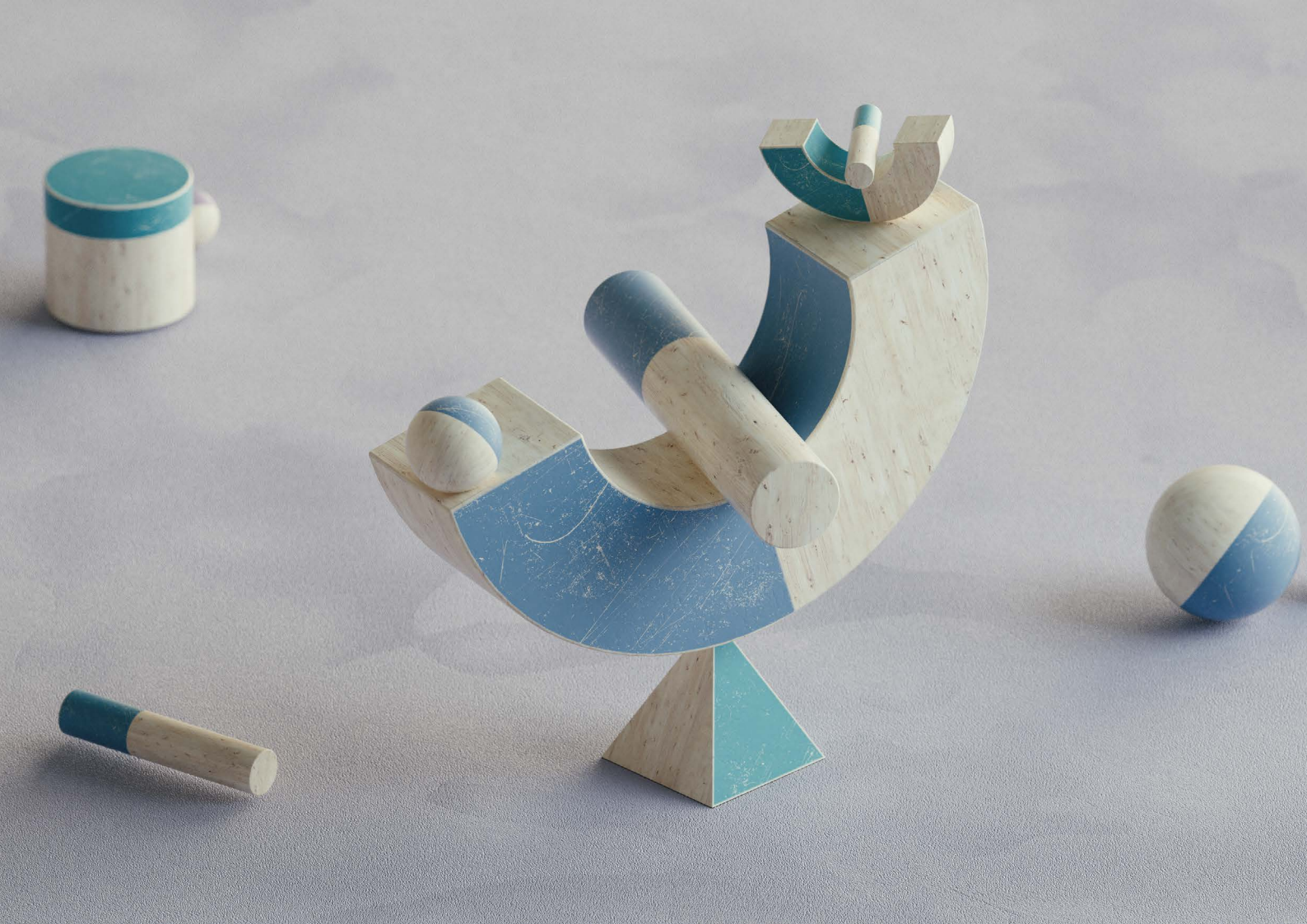
Figuur 2: Schematische weergave van het CODIO-instrument.



DEEL 3

Het gebruik van CODIO in de organisatie

In dit deel beschrijven we hoe organisaties
het beste effectief gebruik kunnen maken van CODIO.



HOOFDSTUK 5

Het CODIO-instrument

In dit hoofdstuk beschrijven we de (methodologische) opzet en achtergrond van het CODIO-instrument. Centraal staat het onderscheid tussen CODIO Strategie (algemeen beleid van de organisatie voor goed digitaal bestuur) en CODIO Project (borging van publieke waarden in concrete gevallen).



5.1 Hoofdpijnen van het ontwerp van CODIO Strategie

De hoofdpijnen van het ontwerp van CODIO Strategie zijn gebaseerd op het vastgestelde pakket van eisen, de ontwerpessie, de pilotstudies en de validatiesessies. Hiernavolgend beschrijven we hoe we CODIO Strategie positioneren.

Positionering

- We zien CODIO Strategie als een positiebepaling van de verantwoordelijke bestuurders van een organisatie. Net als voor bijvoorbeeld de kwaliteit van het openbaar bestuur, is de bestuurder ook verantwoordelijk voor goed digitaal bestuur. Op basis van CODIO Strategie geeft de organisatie aan wat zij verstaat onder goed digitaal bestuur en wat er wordt gedaan om dit te borgen.
- CODIO Strategie is een module dat wordt gebruikt als de organisatie de hoofdpijnen voor goed digitaal bestuur wil vastleggen in een strategisch perspectief. Bij een gemeente, waterschap of een provincie lijkt de vorming van een nieuw college een logisch moment hiervoor. Politieke kleur kan namelijk bepalend zijn voor het perspectief dat gekozen wordt. Tegelijkertijd kan CODIO Strategie ook worden gekoppeld aan andere grote (organisatie)veranderingen zoals het opstellen van een datastrategie of verzoeken vanuit de gemeenteraad. Bij uitvoeringsorganisaties of andere overheidsorganisaties kan de module ook eens in de paar jaar worden gebruikt om de strategie voor goed digitaal bestuur te herijken.
- CODIO Strategie is een algemene aanpak, maar elke organisatie zal deze aanpak moeten vertalen naar de bestaande werkwijzen voor strategieontwikkeling. Dit betekent dat de precieze wijze waarop CODIO Strategie wordt uitgevoerd zal verschillen per organisatie.
- De module bestaat uit een reeks stappen die de organisatie moet zetten. Sommige stappen gebeuren in één bijeenkomst, andere stappen vergen meer uitzoekwerk en/of afstemming. De stappen worden in principe achtereenvolgend genomen.
- Een bestuurder kan zelf kiezen of hij/zij direct betrokken wordt in het project of het aan medewerkers overlaat om een strategie voor te bereiden. Cruciaal is wel dat de bestuurder uiteindelijk de verantwoordelijkheid neemt voor de strategie voor goed digitaal bestuur.

- De module moet niet worden beschouwd als een verplicht nummer – een checklist – maar als een hulpmiddel bij het proces van organisatieverandering. Het doel is om handvatten te bieden om goed digitaal bestuur in te bedden in de organisatie. Daarom focust CODIO Strategie op een brede identificatie van waarden, ethische deliberatie, verschillende vormen van borging, et cetera, en niet op ja/nee-vragen.
- CODIO Strategie is zo vormgegeven dat de module kan worden gebruikt door de verantwoordelijk bestuurder. Andere actoren binnen de organisatie, bijvoorbeeld een ethische commissie of de ethics officer, kunnen hun werk invullen aan de hand van de hoofdgedachten van de module (reflectie, waarden, borging) en de bestuurder hierop aanspreken.
- Centraal in de module staat niet alleen het gesprek over waarden, maar vooral ook de actiegerichte borging van uitkomsten.
- De uitkomsten van CODIO Strategie, de accentwaarden, vormen de input voor CODIO Project.

5.2 Hoofdpijnen van het ontwerp van CODIO Project

CODIO Project is gebaseerd op het instrument dat de Universiteit Utrecht eerder heeft ontwikkeld. Op basis van de interviews, de analyses van andere codes en wetgeving en op basis van de pilot is CODIO Project verder aangescherpt.

- CODIO Project helpt organisaties om met CODIO aan de slag te gaan aan de hand van een concreet project waarin digitale technologie een rol speelt.
- CODIO Project helpt organisaties aan de hand van een ethische reflectie, keuzes rondom het borgen van waarden te expliciteren, acties te identificeren die in de uitvoering een rol spelen, mogelijke risico's te reduceren en te identificeren waar mogelijk politieke keuzes liggen.
- CODIO Project is bedoeld voor de functionarissen in de organisatie die het borgen van goed digitaal bestuur in projecten, waarin digitalisering een rol speelt, belangrijk vinden. Dit kunnen bijvoorbeeld een ethische officer, CIO, inhoudelijke afdelingsmanagers, een projectleider, ethisch team of ethische commissie zijn. Als zij besluiten om de module CODIO Project uit te voeren, zullen zij de relevante deelnemers bij de workshop moeten zoeken.
- CODIO Project kan uitgevoerd worden bij een innovatieproject, maar ook worden toegepast bij reguliere projecten waarbij digitale technologie een rol speelt.



- CODIO Project kan op meerdere momenten in een project worden ingezet, zowel tijdens de verkenningsfase, de uitvoeringsfase en de monitoring van de kwaliteit als tijdens de evaluatie van een project.
- CODIO Project maakt zowel gebruik van de accentwaarden geïdentificeerd in CODIO Strategie als van het CODIO Waardenkader als geheel.
- De module CODIO Project bestaat uit een workshop van circa 2,5 uur, waarbij aan de hand van een casus uit de dagelijkse praktijk van de deelnemers, in vier stappen wordt gereflecteerd op de publieke waarden en principes van goed digitaal bestuur en er handelingsperspectief wordt geboden door acties te identificeren om deze waarden te borgen en te monitoren in de organisatie.
- Voor de workshop is het van belang dat de deelnemers verschillende perspectieven vertegenwoordigen en afhankelijk van het project, bestaan uit zowel interne als externe stakeholders.
- De uitkomsten van CODIO Project vormen de input voor CODIO Strategie.

Invloed van CODIO Project op CODIO Strategie

De resultaten van de CODIO Project-workshops leveren inzichten en praktische ervaringen op die teruggekoppeld worden naar de strategische niveaus. Deze input kan leiden tot een herziening of aanpassing van de strategische accentwaarden en beleidsvorming binnen de organisatie. Door regelmatige monitoring en evaluatie van de resultaten uit de module CODIO Project, wordt de strategie continu gevoed met actuele inzichten en praktijkervaringen.

In het kort, CODIO Strategie biedt strategische richting en prioriteiten, terwijl CODIO Project deze richting vertaalt naar concrete acties en implementatie op operationeel niveau. De lessen en resultaten uit CODIO Project verbeteren en verfijnen vervolgens de strategische keuzes binnen CODIO Strategie. Zo ontstaat een cyclisch proces van verbetering en monitoring.

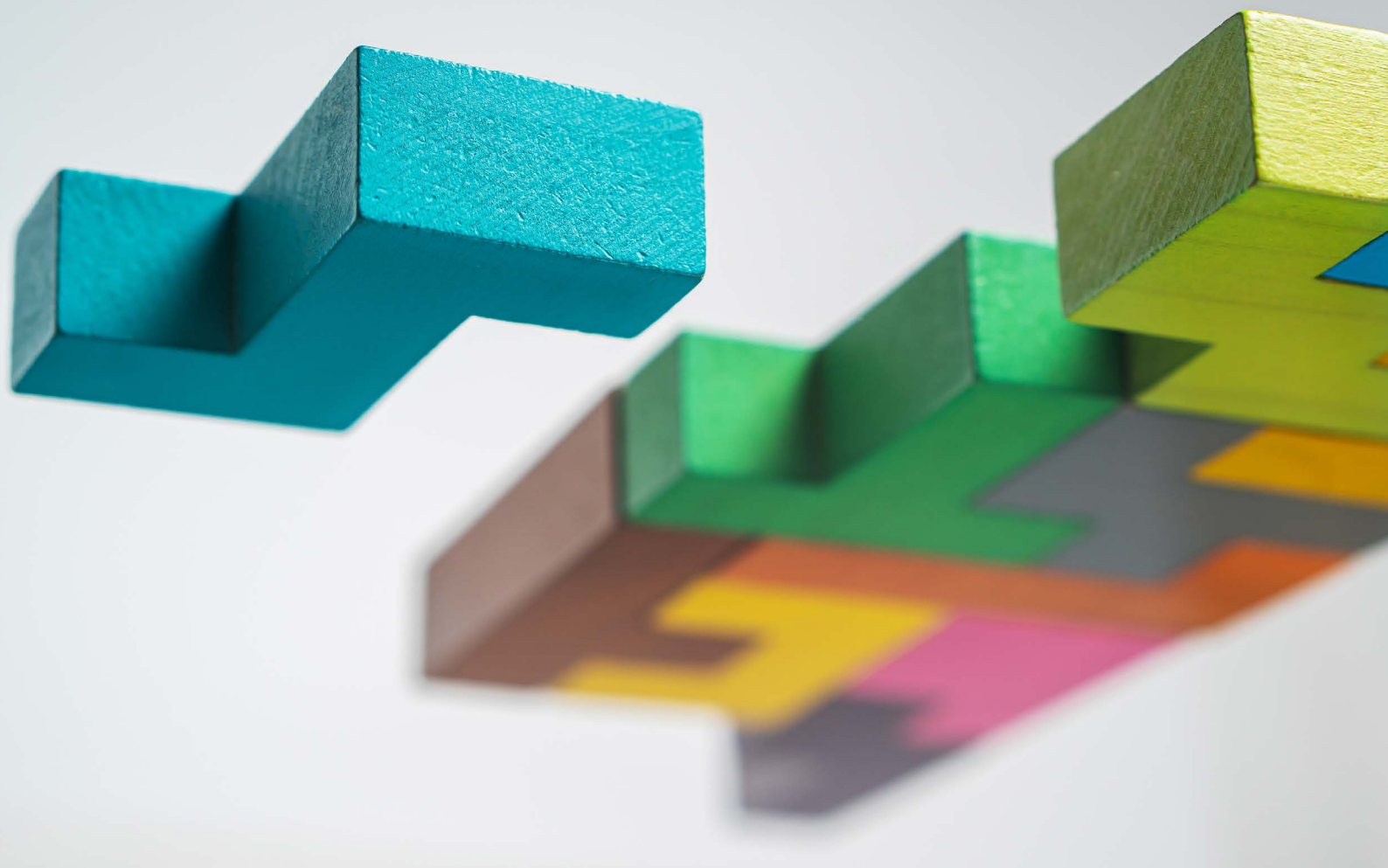
5.3 Relatie CODIO Strategie en CODIO Project

De CODIO Strategie en CODIO Project zijn nauw met elkaar verbonden en versterken elkaar door wederzijdse input en feedback.

Invloed van CODIO Strategie op CODIO Project

CODIO Strategie leidt tot het opstellen van een reeks van brede acties en maatregelen voor de borging van goed digitaal bestuur in de gehele organisatie (bijvoorbeeld afspraken over databeheer, -opslag en -uitwisseling). De CODIO Strategie-module helpt ook organisaties bij het identificeren en vastleggen van strategische accentwaarden voor goed digitaal bestuur. Deze accentwaarden worden gekozen op basis van politieke en bestuurlijke prioriteiten en worden vervolgens geïntegreerd in de operationele projecten via de CODIO Project module.

De gekozen accentwaarden worden opgenomen in de projectbeschrijvingen en vormen een leidraad voor de workshops en acties binnen de projecten.



HOOFDSTUK 6

Borgen van het CODIO-instrument in de organisatie

Het nieuwe CODIO-instrument dient geïmplementeerd te worden in de bestaande processen bij overheidsorganisaties en het gebruik ervan dient gestimuleerd te worden. In dit hoofdstuk verkennen we op welke wijze CODIO geborgd kan worden in overheidsorganisaties.



Voor de organisatorische inbedding van CODIO is helderheid nodig over: (1) de verantwoordelijkheden voor implementeren en handhaven van CODIO, (2) de aandacht voor CODIO en het stimuleren van gebruik, (3) het inbedden van CODIO in bestaande processen en het hebben van grip op welke processen dit zijn. Deze zaken zullen niet voor elke organisatie hetzelfde zijn, dus richtlijnen kunnen organisaties helpen om aan de hand van deze drie punten te zorgen dat CODIO ook daadwerkelijk wordt ingebed in de organisatie. De eerste ervaringen met CODIO voorafgaand aan dit onderzoek laten zien dat de borging van goed digitaal bestuur niet vanzelf gaat. Organisaties hebben een concreet instrument nodig dat is ingebed in bestaande werkwijzen en borging van goed digitaal bestuur tot 'normal practice' maakt.

De borging van het CODIO-instrument en de acties die daaruit voortvloeien vinden plaats binnen en tussen de modules Strategie en Project. Ook de implementatie van het instrument vereist specifieke aandacht. In dit hoofdstuk gaan we nader op in op de volgende onderwerpen:

1. Borging van CODIO als instrument.
2. De vertaalslag van CODIO Strategie naar CODIO Project.
3. De vertaalslag van CODIO Project naar CODIO Strategie.
4. Uitrol van het CODIO-instrument binnen de overheid.

In de volgende paragrafen geven we een beschrijving over onze zienswijze op borging en implementatie en we geven aan hoe dit verwerkt is in het CODIO-instrument zelf.

6.1 Borging van CODIO als instrument

De borging van acties die voortkomen uit het CODIO-instrument of die onderdeel zijn van het instrument, zijn grotendeels verankerd in de modules zelf. Dit geldt voor beide modules Strategie en Project.

Als een organisatie besluit om te gaan werken met het CODIO-instrument, zal dit moeten worden verankerd als reguliere werkwijze. Iedere overheidsorganisatie is anders en kent een eigen context en karakter. Dat leidt tot verschillen in de manier waar op (nieuwe) beleidsinstrumenten worden geadopteerd en geïmplementeerd. Tegelijkertijd is het wel mogelijk om de borging van CODIO en het nieuwe instrument systematisch aan te vliegen, op een manier die plooibaar is voor verschillende typen organisaties. We hanteren daarvoor nadrukkelijk geen blauwdruk, maar we stellen richtlijnen op langs de assen van het beproefde 'borgingsmodel voor digitale ethiek' van Berenschot.⁶

Het model biedt handelingsperspectief waar direct mee aan de slag kan worden gegaan.

Per bol stellen we een aantal acties voor die kunnen bijdragen aan de borging van het CODIO-instrument in de organisatie. Hiervoor baseren wij ons op de geleerde lessen uit de pilotstudies en de interviews die zijn gevoerd.



Inrichting en governance: Het CODIO-instrument moet verankerd worden in de bestaande governance en organisatieprocessen. Het is mogelijk dat de governance moet worden aangepast om het instrument goed te kunnen verankeren. Dit kan bijvoorbeeld door het CODIO-instrument in de PDCA-cyclus te verankeren. Daarnaast moet het CODIO-instrument in de reguliere processen en procedures binnen een organisatie worden opgenomen. Hierbij geldt dat de specifieke procedures voor de twee modules verschillen. Zoals in het CODIO-instrument aangegeven, adviseren we om de module Strategie te verbinden aan de bestaande bestuurscycli. Na het vaststellen van het coalitie- of bestuursakkoord, kan de module CODIO Strategie worden uitgevoerd. Deze module wordt circa eens per vier jaar of bij een bestuurswissel herijkt. De module CODIO Project kan worden verankerd in werkwijzen van de organisatie en bespreken we in de volgende paragraaf.

⁶ Essay digitale ethiek | Berenschot



In de module CODIO Strategie is de inrichting en de governance het volgende opgenomen:

- Inrichten van de governance. Afhankelijk van het bestaande beleid zijn er drie mogelijkheden: (1) borging inpassen in bestaande governance, (2) bestaande governance aanpassen voor de realisatie en borging van waarden, (3) specifieke governance ontwikkelen voor de realisatie en borging van publieke waarden.
- Toewijzing van verantwoordelijkheden. De organisatie maakt heldere afspraken over de verantwoordelijkheden rondom projecten of casus. Wie is wanneer verantwoordelijk voor de toepassing van CODIO Project? Hoe zorgt de organisatie dat de verantwoordelijkheden en de procedures hiervoor helder zijn?
- Hoe de waarden in de governance worden verankerd. Afhankelijk van het bestaande beleid en de bestaande governance zijn er drie mogelijkheden: (1) borging kan worden ingepast in bestaande governance, (2) de bestaande governance moet worden aangepast voor de realisatie en borging van waarden, (3) governance moet worden ontwikkeld voor de realisatie en borging van waarden;
- Op welke manieren er wordt gerapporteerd over (a) afzonderlijke projecten (CODIO-Project), maar ook (b) over de realisatie van de strategie (CODIO-Strategie);
- Hoe dit in de praktijk wordt gemonitord.

In de module CODIO Project is hierover het volgende opgenomen:

- Hoe bepaald wordt voor welk project de CODIO Project-module moet worden toegepast.
- Een waardenafweging om te komen tot de meest belangrijke waarden voor het project.
- Welke soorten acties genomen kunnen worden om de waarden te borgen in de projecten. Dat zijn: (1) interactie met stakeholders, (2) aanbesteding en contacten met marktpartijen, (3) (technische) standaarden, (4) informatieverstrekking, (5) onderzoek, monitoring & evaluatie en (6) inrichting van de organisatie en competenties.
- Concretisering van de acties en een bepaling wie wat gaat doen om de acties te realiseren.
- Aandacht voor de terugkoppeling van de uitkomsten naar het strategisch niveau. De resultaten van de CODIO Project-workshops leveren inzichten en praktische ervaringen op die teruggekoppeld worden naar de strategische niveaus. Deze input kan leiden tot een herziening of aanpassing van de strategische accentwaarden en beleidsvorming binnen de organisatie.
- De wijze van rapportage over en monitoring van de voorgestelde acties.

In de module CODIO Strategie is hierover het volgende opgenomen:

- Hoe de realisatie en borging van accentwaarden in specifieke projecten vorm krijgt. De accentwaarden moeten worden ingevuld op een kaart, die standaard onderdeel is van de basisset voor de module CODIO Project.
- Welke generieke maatregelen nodig zijn om de accentwaarden te realiseren en te borgen. Denk bijvoorbeeld aan het informeren van de ethische commissie over de accentwaarden, zodat zij dit kunnen meenemen in het opstellen van hun adviezen.
- Hoe de accentwaarden de juiste plek krijgen in de borging van goed digitaal bestuur en hoe dit wordt ingebed in bestaande werkwijzen

Werkwijze en instrumenten: We adviseren om de module CODIO Project toe te passen bij ieder digitaliseringsproject waar mogelijk ethische vraagstukken spelen. De uitvoering van de module Project kan worden verbonden aan bestaande reguliere werkwijzen rondom projecten, zoals het portfolioproces of het opstellen van projectplannen. CODIO Project wordt daarmee een van de vaste instrumenten waar een organisatie gebruik van maakt bij de uitvoering van projecten.

Na de CODIO Project-workshop is follow-up noodzakelijk. Alle acties die voortkomen uit de module Project moeten worden geïmplementeerd in de organisatie. De grote CODIO Project-poster⁷ die in de workshop is ingevuld, toont een samenhangend actieplan met concreet uitvoerbare acties. Deze poster vormt het overzicht van alle acties, laat zien wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en wanneer de acties gepland staan, maar toont ook de acties die voor andere projecten van belang zijn of die voor de organisatie als geheel moeten worden meegenomen in het totaaloverzicht. Deze poster vormt vervolgens de leidraad en roadmap voor implementatie en monitoring van de acties.

⁷ De grote CODIO Project-poster bevat invulvakken waar deelnemers geïnstrueerd worden om de waarden en concrete acties te noteren en hier actiehouders aan te koppelen.



Kennis en vaardigheden: Een licht verplichtend karakter rondom de toepassing van het CODIO-instrument kan behulpzaam zijn om het bewustzijn rondom goed digitaal bestuur te vergroten. Dit kan al voortkomen uit het gebruik van de module CODIO Strategie, doordat de accentwaarden doorsijpelen in het werk van de rest van de organisatie. Het herkennen van een moreel vraagstuk is hierbij essentieel. Om het CODIO-instrument goed te kunnen gebruiken is het noodzakelijk dat medewerkers weten hoe ze het instrument moeten toepassen. We adviseren daarom een (eenmalige) training te organiseren over het doel, de achtergrond en de praktische toepassing van het instrument. Een dergelijke training kan het beste door een onafhankelijke trainer gegeven worden; iemand die zelf geen aandeel heeft in de ethische deliberatie maar wel goed kan modereren wanneer dilemma's zich voordoen.

Cultuur en samenwerking: De meerwaarde van het gebruik van het CODIO-instrument komt het beste tot zijn recht als het belang van goed digitaal bestuur op het netvlies staat bij medewerkers in een organisatie. Dit vraagt iets van het bewustzijn bij medewerkers en het normaliseren van het gesprek over ethiek en waarden. We adviseren daarom om het gesprek over het belang van goed digitaal bestuur breder in de organisatie te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld door het organiseren van ethische dialogen. Daarbij is het belangrijk dat het een gesprek wordt dat verder gaat dan de leefwereld van de bestuurders, privacyfunctionarissen en juristen.

Een brede representatie van disciplines is gewenst. Het gesprek moet vooral niet alleen gaan over de risico's van de inzet van digitale technologie, maar moet ook belichten wat de voordelen zijn. Daarnaast is samenwerking bij de inzet van het CODIO-instrument van groot belang. Zoals in de verschillende stappen in de twee modules aangegeven, is een multidisciplinair gesprek van belang en moeten verschillende functionarissen met verschillende expertisegebieden betrokken worden.

6.2 De vertaalslag van CODIO Strategie naar CODIO Project

De modules Strategie en Project worden door organisaties los van elkaar gebruikt. Tegelijkertijd staan de modules wel in relatie tot elkaar en kunnen ze elkaar voeden. Zo heeft de uitkomst uit de module Strategie direct invloed op de module Project, voornamelijk door de selectie van de accentwaarden. Deze accentwaarden komen centraal te staan in de module Project (ondanks dat ook de andere waarden worden meegewogen). Tegelijkertijd moet relevante input vanuit de module Project kunnen landen in de module Strategie. We adviseren hiervoor het volgende.

In de module Strategie worden accentwaarden geselecteerd. Onderdeel van de module Strategiemodule in het instrument is het nadenken en beslissen over hoe de accentwaarden in de module Project landen en welke generieke maatregelen voor borging moeten worden getroffen.

Na vaststelling van de accentwaarden moeten deze geselecteerde waarden worden ingevuld in de invulkaart die is opgenomen in de module CODIO Project. Zo is het voor de gebruikers van CODIO Project duidelijk welke waarden extra nadruk moeten krijgen. Iedere keer als de accentwaarden veranderen, moet de bij ieder project gebruikte kaart worden aangepast.

6.3 De vertaalslag van CODIO Project naar CODIO Strategie

De uitvoering van de module CODIO Project vindt plaats bij ieder digitaliseringsproject waar mogelijk ethische vraagstukken aan bod komen. De uitkomsten worden gedocumenteerd in de templates en opgeslagen. Wij adviseren om de templates met opbrengsten uit de projecten op een centrale plek op te slaan en zo een databank met moresprudentie op te bouwen. Daarnaast adviseren wij om een functionaris verantwoordelijk te maken voor de monitoring van de opbrengsten. Niet om te controleren of de CODIO Project-module wordt uitgevoerd (dat is de verantwoordelijkheid van de projectleiders zelf), maar wel om door de oogharen heen te kunnen monitoren welke resultaten naar voren komen. Halfjaarlijks dient de verantwoordelijke de verzamelde moresprudentie in de databank te onderzoeken en een analyse te maken van de resultaten. Deze resultaten moeten middels een rapportage aan de verantwoordelijke contactpersoon van de module Strategie worden teruggekoppeld.

Overzichtelijke uitkomsten kunnen worden meegenomen bij de herijking van de module Strategie bij een bestuurswissel.

Meer fundamentele uitkomsten (als bijvoorbeeld de eerste drie vragen met 'ja' beantwoord worden)⁸ kunnen leiden tot een tussentijdse herijking van de module Strategie. Het is aan de verantwoordelijk functionaris om te beslissen of een gesprek over tussentijdse herijking noodzakelijk is.

⁸ Deze drie vragen horen bij stap 4: de terugkoppeling naar CODIO Strategie. De vragen zijn: 1) Wijken de meest stringente geïdentificeerde waarden in de projecten af van de accentwaarden? 2) Vereisen de geformuleerde acties wijzigingen in governance, organisatiestructuur of organisatiebrede processen of werkwijzen? 3) Leidt de toepassing van CODIO Project vaak tot de keuze om een project geen doorgang te laten vinden?



6.4 Uitrol van het CODIO-instrument binnen de overheid

CODIO zal niet direct breed toegepast worden met de oplevering van dit rapport en het CODIO-instrument. Er zijn verschillende vervolgacties nodig om ervoor te zorgen dat het instrument daadwerkelijk het gewenste effect – invulling van goed digitaal bestuur door alle Nederlandse overheidsorganisaties – zal sorteren. Wij onderscheiden hierbij vijf taken: 1) het vormgeven van een web-based instrument, 2) communicatie over het instrument, 3) ondersteunen van het gebruik van het instrument, 4) faciliteren van uitwisseling van informatie en ervaringen en 5) evalueren en bijstellen van het instrument. Deze vijf functies lopen we hierna systematisch af.

1. Vormgeven web-based CODIO-instrument

Het ontwerptraject heeft geresulteerd in een inhoudelijk CODIO-instrument dat bestaat uit twee modules. Om het gebruik van dit instrument te faciliteren verdient het de voorkeur dat het ministerie van BZK het instrument laat omzetten in een web-based instrument. Dit betekent dat de inleidende tekst, de teksten van de modules en ook de toelichtingen worden gepresenteerd op een website, zodat de gebruiker van zowel CODIO Strategie als CODIO Project stap voor stap door de aanpak wordt geleid en daardoor hier gemakkelijker gebruik van kan maken.

2. Communicatie over het CODIO-instrument

Op het moment dat het CODIO-instrument publiek toegankelijk wordt gemaakt, gaat het niet vanzelf vliegen. Het instrument moet onder de aandacht worden gebracht bij de verschillende overheidsorganisaties. Het ministerie van BZK kan daar een belangrijke rol in spelen. Wij adviseren het instrument publiek toegankelijk te publiceren onder de licentie CC BY-ND 4.0. Ook is het belangrijk dat er aandacht komt in verschillende media (bijvoorbeeld het platform iBestuur) en dat op grotere conferenties (bijvoorbeeld iBestuur Congres) aandacht hieraan wordt gegeven. Het onder de aandacht brengen van CODIO kan ook goed georganiseerd worden via informatiedagen die per overkoepelend orgaan georganiseerd kunnen worden.

3. Ondersteunen van gebruik van het instrument

Tijdens de pilotstudies werd duidelijk dat de organisaties behoefte hebben aan moderatie tijdens het toepassen van het instrument. We adviseren het ministerie van BZK om een poule met moderatoren beschikbaar te stellen die overheidsorganisaties de eerste periode kunnen inhuren om hen te begeleiden. Na verloop van tijd zal dit mogelijk minder of zelf niet meer noodzakelijk zijn. Mogelijk kunnen moderatoren elkaar via de koepels ook leren kennen middels de bestaande communities rondom andere methoden voor ethische deliberatie, waardoor het vinden van gespreksbegeleiding op termijn gemakkelijker wordt. Aanvullend kunnen er ook train-the-trainer-workshops worden georganiseerd, waarbij deelnemers geïnstrueerd worden over het ontstaan en het gebruik van CODIO.

Voor CODIO Strategie zou het goed zijn als er enkele cases zijn beschreven om het gesprek over waarden op gang te brengen. Deze cases kunnen beschikbaar gesteld worden via bijvoorbeeld de website waarmee CODIO toegankelijk wordt. Vooral voor organisaties die nog weinig op het terrein van goed digitaal bestuur hebben gedaan, is dit van belang.

4. Faciliteren van uitwisseling van informatie en ervaringen met CODIO

Daarnaast kan het ministerie van BZK bijvoorbeeld een practitioners community inrichten, zodat uitwisseling en kennisdeling tussen organisaties onderling kan ontstaan. Dit werkt het beste door de community zowel fysiek als digitaal bijeen te laten komen. Hierover hebben al gesprekken plaatsgevonden met ICTU. Belangrijk is dat deze gesprekken ertoe leiden dat het CODIO-instrument een plek krijgt in de communities die nu worden gevormd. Coördinatie vanuit het ministerie van BZK is wenselijk.

5. Evalueren en bijstellen van het CODIO-instrument

Het CODIO-instrument is ontwikkeld op basis van een groot aantal inzichten en getest bij verschillende organisaties. Daarmee is er voldoende basis om het instrument breed naar buiten te brengen. Tegelijkertijd weten we dat, zoals bij elk instrument, bij grootschalige toepassing allerlei zaken naar voren zullen komen. Dit betekent dat over enige tijd – wij stellen voor: na één jaar – een evaluatie en bijstelling van het instrument nodig zal zijn. Hier zullen de samenwerkende overheidsorganisaties gezamenlijk in op moeten trekken.

BIJLAGE 1

Geraadpleegde documenten

- Burgess, J.P., Floridi, L., Pols, A., & Van den Hoven, J., (2018). Towards a digital ethics. Retrieved from https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-01-25_eag_report_en.pdf.
- Drew, C. (2016). Data science ethics in government. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 374(2083), 20160119, <https://doi.org/10.1098/rsta.2016.0119>.
- Fest, I., Wieringa, M., & Wagner, B. (2022). Paper vs. practice: How legal and ethical frameworks influence public sector data professionals in the Netherlands. *Patterns*, 3(10), 100604, <https://doi.org/10.1016/j.patter.2022.100604>.
- Floridi, L. (2019). Translating principles into practices of digital ethics: Five risks of being unethical. *Philosophy & Technology*, 32(2), 185-193, <https://doi.org/10.1007/s13347-019-00354-x>.
- Grimmelikhuijsen, S., & Meijer, A. (2022). Legitimacy of algorithmic decision-making: six threats and the need for a calibrated institutional response. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(3), 232-242, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac008>.
- Leijten, R. M., & Ceder, D. G. M. (2022, juni 29). Motie van de leden Leijten en Ceder over een duidelijk waardenkader met betrekking tot de inzet, regulering en toepassing van digitale technologie door de overheid. Moties ingediend bij het debat op hoofdlijnen over digitale zaken. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail>.
- Meijer, A. J. (2024). Design science in public administration: producing both situational interventions and generic knowledge. *Perspectives on Public Management and Governance*, gvae012.
- Meijer, A. J., Schaefer, M. T., & Branderhorst, M. (2019). Principes voor goed lokaal bestuur in de digitale samenleving: Een aanzet tot een normatief kader. *Bestuurswetenschappen*, 73(4), 8-23. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942019073004003>.
- Mittelstadt, B. D., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S., & Floridi, L. (2016). The ethics of algorithms: Mapping the debate. *Big Data & Society*, 3(2), 2053951716679679, <https://doi.org/10.1177/2053951716679679>.
- Oztoprak, A. A., & Ruijter, E. (2016). Variants of transparency: An analysis of the English Local Government Transparency Code 2015. *Local Government Studies*, 42(4), 536-556.
- Perlman, B. J., Reddick, C., & Demir, T. (2023). A compliance—integrity framework for ethics management: An empirical analysis of local government practice. *Public Administration Review*, 83(4), 823-837, <https://doi.org/10.1111/puar.13610>.
- Spruijt, R., de Graaf, L., & Postma, R. M. (2024). Het goede doen is nooit verkeerd; Hoe uw organisatie aan de slag kan gaan met de verantwoorde inzet van data en technologie. Berenschot. <https://www.berenschot.nl/publicaties/essay-digitale-ethiek>.
- Stalenhoef, F., Oostvogel, J., Ruijter, E., & Meijer, A. (2024). Een dialoog voor de borging van goed digitaal bestuur Ontwikkeling van het instrument 'Van Principes naar Acties' met scenario-based design thinking. *Bestuurswetenschappen* 78, 2, 20-39.
- Treviño, L. K., Weaver, G. R., & Reynolds, S. J. (2006). Behavioral ethics in organizations: A review. *Journal of management*, 32(6), 951-990, <https://doi.org/10.1177/0149206306294258>.
- Wesseling, H., Postma, R. M., Stolk, R., & Sabirovic, A. (2018). Datagedreven sturing bij Gemeenten. Van data tot (gedeelde) informatie voor beter (samen) sturen. Utrecht: Berenschot.

BIJLAGE 2

CODIO Waardenkader

CODIO heeft drie fundamenten: 1) democratie, 2) rechtsstaat en 3) bestuurskracht. Deze drie fundamenten vormen de basis voor goed digitaal bestuur: democratisch en rechtsstatelijk verankerd en met de bestuurskracht om democratisch en rechtsstatelijk gewenst en gelegitimeerd beleid uit te voeren. Deze fundamenten zijn uitgewerkt in 32 waarden, zoals non-discriminatie, uitlegbaarheid, privacy en inclusie. Dit zijn de waarden die organisaties moeten borgen.

Democratie

Participatie

- Responsiviteit
- Inclusiviteit
- Transparantie
- Samenwerking

Maatschappelijke waarde

- Collectief belang
- Duurzaamheid
- Voorkomen van schade
- Bescherming

Rechtsstaat

Procedurele rechtvaardigheid

- Passendheid
- Uitlegbaarheid
- Proportionaliteit
- Gebruiksvriendelijkheid
- Aanvechtbaarheid
- Oplossingsgerichtheid

Mensenrechten

- Non-discriminatie
- Vrijheid van meningsuiting
- Privacy
- Menselijke autonomie
- Menselijke waardigheid

Bestuurskracht

Bestuurskwaliteit

- Wendbaarheid
- Deskundigheid
- Zorgvuldigheid
- Veiligheid
- Effectiviteit
- Efficiëntie
- Onafhankelijkheid

Verantwoordelijkheid

- Aanspreekbaarheid
- Controleerbaarheid
- Menselijke eindverantwoordelijkheid
- Risicobewustzijn
- Integriteit
- Continuïteit

BIJLAGE 3

Interviews doorontwikkeling CODIO

Voor de doorontwikkeling van CODIO zijn acht interviews gehouden met in totaal twaalf respondenten. De respondenten bestonden uit zeven overheidsmedewerkers (vier gemeenten en drie provincies) en vijf externe experts. Zij zijn geselecteerd omdat zij CODIO reeds gebruikt hebben (voordat de doorontwikkeling van start ging).

In deze gesprekken zijn de respondenten gevraagd naar 1) hun ervaring met CODIO, 2) wat zij inhoudelijk sterk vinden aan CODIO en waar verbeterpunten liggen 3) hoe zij CODIO positioneren ten opzichte van andere instrumenten 4) hoe CODIO geborgd kan worden en tot slot 5) is hen gevraagd mee te denken hoe CODIO doorontwikkeld kan worden naar een praktisch instrument. De belangrijkste bevindingen worden hieronder samengevat.

1. Ervaring met CODIO

Respondenten geven aan het waardenkader te gebruiken op zowel uitvoerend als strategisch niveau. Zij gebruiken CODIO voor het onderbouwen van ethische adviezen rondom concrete digitaliseringsvraagstukken of projecten maar ook voor het opstellen van een ethische digitale visie of digitale strategie. Ook benadrukken zij dat CODIO een goed bestuurlijk startpunt is. CODIO kan bijvoorbeeld gebruikt worden als organisaties willen gaan werken aan een kompas die de prioriteiten voor een bepaalde periode aangeven. Daarbij geven respondenten aan dat de huidige bestaande andere (ethische) instrumenten vooral gericht zijn op uitvoerend niveau.

Respondenten zien CODIO als een instrument dat gebruikt kan worden voor een gesprek en niet als een checklist. Zij geven aan het waardenkader in te zetten om op een verantwoorde manier te reflecteren op digitale vraagstukken. 'In het gesprek gaat het vooral om wat zijn de risico's en niet om het maken van een keuze'.

Tot slot geven respondenten aan CODIO in te zetten voor trainingen van (nieuwe) medewerkers en voor opleidingen. Dit leert medewerkers begrijpen dat het gaat om 'vraagstukken waar je buikpijn van krijgt'.

2. Inhoudelijke update CODIO

De gestructureerde schematische indeling van de drie fundamenteën, zes principes en dertig waarden, vinden de respondenten de kracht van CODIO. De driedeling democratie, rechtsstaat en bestuurskracht wordt door alle respondenten onderstreept. Een aantal respondenten benoemt expliciet het belang van de bestuurskracht als sterk punt van CODIO om dat dit bijvoorbeeld bij juristen minder op het netvlies staat.

Wel wordt er verschillend gedacht over de hoeveelheid waarden. Terwijl enkele respondenten benadrukken dat het wel om erg veel waarden gaat, geven anderen juist aan dat de uitputtendheid en zorgvuldigheid de kracht is van CODIO. Tegelijkertijd roept het de vraag op bij enkele respondenten of dit dan de waarden zijn. Waarden die als mogelijke aanvulling op het huidige waardenkader worden genoemd zijn bijvoorbeeld zorgvuldigheid als onderdeel van bestuurskwaliteit.

Voor het fundament Bestuurskracht wijzen enkele respondenten naar overlap van waarden. Een ander wijst erop dat bestuurskracht eigenlijk niet over ethiek gaat maar om organisatiewaarden die voorwaardelijk zijn. 'Je hebt wendbaarheid van de organisatie nodig om inclusiviteit te borgen.' Een ander geeft aan dat de tem bestuurskracht lastig te operationaliseren is en dat je ook van organisatiekracht of uitvoering zou kunnen spreken. Een respondent geeft aan dat ambtenaren op uitvoeringsniveau minder bezig zijn met bestuurskracht, maar het middenmanagement en de leidinggevendenden juist wel. Verschillende respondenten wijzen er daarom op dat beter uitgelegd zou moeten worden waarom bestuurskracht ook belangrijk is.

Ook geven sommige respondenten de suggestie om waarden anders te positioneren. Zo wordt uitlegbaarheid genoemd. Uitlegbaarheid gaat volgens een respondent niet om waarom je iets gaat doen maar is juist een resultaat ervan en past daarom wellicht beter bij bestuurskracht. Een ander benoemt dat waarden onder de indeling mensenrechten en procedurele rechtvaardigheid niet altijd logisch zijn. Zo valt non-discriminatie in de huidige CODIO onder procedurele rechtvaardigheid, maar dit zou ook onder mensenrechten kunnen vallen.

Diverse respondentent geven aan dat zij CODIO in het algemeen, maar met name de definities, abstract vinden. De waarden inclusie en veiligheid worden daarbij als voorbeelden genoemd. Ook benoemen respondenten bijvoorbeeld overlap in de definities van passendheid en inclusiviteit, waardoor het onderscheid lastig te maken is. De abstractheid van de definities is met name een uitdaging als organisaties een workshop houden met diverse stakeholders. Meer duiding geven aan de definities met voorbeelden erbij zou helpen, aldus de respondenten.

Enkele respondenten benoemen ook het handelingsperspectief, ofwel de genoemde acties in CODIO, als sterk punt. Tegelijkertijd benoemen respondenten hier ook punten voor verbetering. Zo wordt er door respondenten aangegeven dat de zes categorieën van acties die nu in CODIO staan niet uitputtend zijn. Een respondent geeft aan dat de acties ook nader gespecificeerd kunnen worden naar doelgroep.

3. Positionering CODIO ten opzichte van andere instrumenten

Respondenten benoemen de link tussen CODIO en de Code Goed Bestuur als sterk punt. Tegelijkertijd vraagt een enkeling zich ook af hoe CODIO zich dan precies verhoudt tot de Code Goed Bestuur. De respondenten geven daarbij aan dat het belangrijk is dat CODIO door het ministerie van BZK is vastgesteld. Hierdoor hanteren overheidsorganisaties eenzelfde kader die zij naar hun eigen organisatie kunnen doorvertalen. Respondenten geven daarbij aan dat CODIO zou kunnen meeliften op landelijke projecten, zoals de landelijke dienstverleningsvisie, de waardengedreven digitaliseringsagenda, en er kan door het ministerie van BZK aansluiting worden gezocht bij koepelorganisaties. Een respondent geeft aan dat casuïstiek toch ook veelal generiek is, ondanks de lokale context en dus dat het stimuleren van uitwisseling van casuïstiek en het openbaar maken hiervan kan helpen. 'Er kan veel meer landelijk en generiek'. Een andere respondent geeft de suggestie voor het oprichten van een community waar mensen ervaringen kunnen delen en van elkaar kunnen leren.

De positionering van CODIO ten opzichte van juridische kaders gaat om de vraag kan het (technisch), mag het (juridisch) en is het wenselijk (waardenafweging). Tegelijkertijd laat de invulling daarvan een divers beeld zien. Enkele respondenten geven aan dat het belangrijk is om het wettelijke en het ethisch zoveel mogelijk 'in elkaar te schuiven'. Hierbij benoemt een respondent dat er veel wetgeving is rondom non-discriminatie en dat er in CODIO een link hiernaar zou kunnen worden gemaakt, evenals naar de Wet open overheid (Woo) en de Archiefwet als het bijvoorbeeld gaat om transparantie. Volgens een respondent is het met name belangrijk om in CODIO de link te maken met de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat er 'rek' zit in deze juridische kaders. 'Je moet je houden aan de wettelijke regels maar er blijft nog een stukje over, de open norm'. Een respondent benadrukt dat het sterke punt van CODIO is dat het net iets 'boven' het precieze juridische niveau zit en waarden uitlegt die achter beginselen schuilgaan binnen de digitale context. Diverse respondenten benoemen dat de privacy officer in hun organisatie ethiek ook belangrijk vindt en er daardoor wordt verkend of ethiek een onderdeel kan worden van een DPIA. Zo zijn er respondenten die ervaring hebben met het tegelijkertijd afnemen van IAMA en DPIA. Bij de DPIA komt dan een addendum, aldus de respondenten.

Ook zijn respondenten die aangeven zich juist niet te bemoeien met het juridische omdat het werkproces daar duidelijk is, terwijl ethiek juist gaat 'over wat ambigu is'. De juridische kaders zijn de 'harde kant' terwijl ethiek juist gaat over wat we moeten willen en daar moet juist iets apart over worden opgezet.

Instrumenten die worden genoemd door respondenten en waar zij gebruik van maken zijn IAMA, DPIA, Moreel Beraad, DEDA, Moral Design Game en Mutual Gains. Sommige respondenten geven aan dat zij binnen deze instrumenten CODIO als waardenkader gebruiken. Welke instrumenten worden gebruikt hangt of van de casus of juist de hoeveelheid tijd. Zo kost IAMA veel tijd en voorbereiding. Een respondent geeft daarom aan op zoek te zijn naar 'een behapbare vink'. Organisaties hebben behoefte aan een vink (Is IAMA uitgevoerd?), maar daar bevindt zich ook tegelijkertijd een dilemma omdat juist het gesprek over waarden en dilemma's belangrijk is. Enkele respondenten benadrukken het belang van handelingsopties of laten de keuze voor het instrument afhangen of burgers al dan niet deelnemen aan het gesprek.

4. Borgen van CODIO in de organisatie

Voor de borging in de organisatie geven respondenten aan dat CODIO aan moet sluiten bij bestaande werkprocessen en werkpraktijken om zoveel mogelijk synergie te bewerkstelligen. Zo kan CODIO aansluiten bij het portfolioproses, waarin de stappen verkenning, uitvoering en kwaliteit centraal staan. Binnen dit proces is er aandacht voor privacy en daarbij is ook aandacht voor ethische aspecten. Het portfolioproses eindigt met een advies en dat kan bijvoorbeeld een waardendialoog zijn als onderdeel hiervan. De uitdaging hierbij is dat niet alle technologische toepassingen via het portfolioproses gaan.

Ook wordt genoemd dat CODIO, net als IAMA, zou kunnen aansluiten bij de fasen van beleid en besluitvorming, maar dat dit ook lastig is omdat dezelfde vragen uit IAMA (en ook DPIA) eigenlijk in meerdere fasen van beleid terugkomen.

Volgens enkele respondenten is het belangrijk dat een gesprek over waarden aan het begin van een project plaatsvindt. De uitdaging is daarbij wel dat projecten vaak meerdere projectleiders hebben in de loop van de tijd, en er dus ook eigenlijk meerdere keren een gesprek zou moeten plaatsvinden. Daarnaast wordt er in organisaties onderscheid gemaakt tussen een innovatieproject en een regulier project. Bij innovatieprojecten worden juristen en ethici vaak laat in het project betrokken. Bij reguliere projecten is er een intake, gevolgd door implementatie. CODIO zou in de intake een rol kunnen spelen.

Tot slot wordt het belang van ethisch leiderschap en ambassadeurs, dan wel CODIO-ambassadeurs, in de organisatie benoemd die bij kunnen dragen aan borging. Ook zou CODIO als instrument door digitale ethische commissies van overheidsorganisaties kunnen worden gebruikt.

5. Doorontwikkeling CODIO als praktisch instrument

Voor de doorontwikkeling benadrukken de respondenten dat het vooral van belang is om te bedenken voor wie het CODIO-instrument bedoeld is. Respondenten geven aan dat CODIO nu te generiek is en het zou helpen als duidelijker is voor wie CODIO bedoeld is, waarom het belangrijk is en wat het oplevert. Het instrument zou er dan ook voor de verschillende doelgroepen anders uit moeten zien.

Een aantal respondenten geeft aan dat CODIO zou moeten bestaan uit een instrument voor de organisatie en een instrument voor het bestuur dan wel de raad, waarbij er dan wellicht een nuanceverschil ontstaat in hoe waarden en acties worden uitwerkt. Andere respondenten benadrukken dat een instrument voor het bestuur belangrijk is vanwege een gebrek aan kennis. Het instrument zou hen moeten helpen om de juiste vragen te stellen. Andere respondenten geven juist het belang aan om het instrument op één groep te richten: bestuur of de organisatie.

Respondenten die aangeven dat het instrument voor ambtenaren bedoeld zou moeten zijn, benadrukken het belang van het gesprek en een workshopvorm. Bijvoorbeeld op basis van begeleidingsethiek, waarin je een aantal simpele stappen doorloopt en je tot concreet resultaat komt dat meer is dan een lijst met acties. Men geeft aan dat alle waarden belangrijk zijn maar dat het gaat om de afweging per casus en context. Belangrijk is ook dat externe stakeholders kunnen deelnemen. Daarvoor is het nodig dat het instrument praktisch en intuïtief is. Naast de workshop wordt ook een interactieve pdf genoemd, dan wel een virtual game met verhalen en voorbeelden over hoe waarden aan elkaar raken worden bij vraagstukken.

Voor de verantwoordelijkheid van het gebruik van het CODIO-instrument geven de respondenten de suggestie om dit bij een ethiek officer, de CIO of directie (digitale zaken of bedrijfsvoering) te beleggen, maar ook bij de inhoudelijke afdelingsmanagers. Anderen geven aan dat in de organisatie ethiek als 'van iedereen' wordt gezien en ethiek niet expliciet ergens belegd is.

Praktische opmerkingen

- Een respondent geeft aan de afkorting CODIO niet te begrijpen want de G van Goed zit er niet in.
- Een respondent geeft aan dat de kolom Bestuurskracht een lichtere kleur heeft en dus als minder belangrijk wordt ervaren.

BIJLAGE 3

Analyse beleidsinstrumenten

In de volgende tabel vindt u een beknopt overzicht van de analyse van de relevante beleidsinstrumenten. Het volledige overzicht is in handen van de onderzoekers en het ministerie van BZK.

Naam instrument	Doelgroep	Focus	Wanneer toepassen	Doel	Vorm instrument	Stakeholders	Vorm proces	Afzender	Relatie CODIO
IAMA	Organisatie	Specifiek	Ontwikkelfase	Beoordeelt negatieve impact op grondrechten door algoritme en helpt om afweging te maken	Invulbare PDF	Medewerkers, professionals van binnen de organisatie, evt. professionals leverancier, externe stakeholders zoals belangengroepen/of burgers	Voorgesprekdrie IAMA-sessies van in totaal 5 uur, evaluatie-gesprek. Doorlooptijd varieert van drie weken tot een jaar	Universiteit Utrecht	Er wordt naar CODIO verwezen in sectie 1.3 van het IAMA, over publieke waarden
Aanpak begeleidings-ethiek	Organisatie en ethische commissie	Generiek	Ontwikkelfase	Methode om een ethische begeleiding of dialoog te faciliteren van een concrete technologische toepassing of proces of besluitvorming	Handleiding en proces inclusief workshop-sessie	Medewerkers, professionals, burgers en andere betrokkenen, managers, beleidsmakers en ICT'ers	Traject van 12 weken incl. workshop-sessie	Werkgroep ethiek en digitalisering van ECP Platform voor de Informatie-samenleving	CODIO kan worden gebruikt tijdens de Waarden-stap in Fase 2 (dialoog)
DEDA	Organisatie	Specifiek	Ontwikkelfase	Een gesprek faciliteren over publieke waarden die een plek moeten krijgen in het ontwerp van een dataproject	A0-poster, handleiding, invulbare PDF, workshop	Aangeraden wordt om een zo diverse groep aan deelnemers uit te nodigen incl. (externe) stakeholders	Eenmalige workshop-sessie van 3 tot 4 uur	Universiteit Utrecht	CODIO kan worden gebruikt tijdens de stap 'waarden'
Moreel Beraad	Organisatie en ethische commissie	Generiek	Ontwikkelfase	Kan gebruikt worden om mogelijke antwoorden op een morele vraag te verkennen	Verdiepend gesprek van circa 3 uur	De vraagsteller en organisator denken na over wie de belanghebbers zijn die bij de beantwoording van de morele vraag kunnen helpen	Voorbereiding is de formulering van de morele vraag. Afhankelijk van de complexiteit zijn één of meerdere voorgesprek-ken nodig met de vraagsteller	Overleg- orgaan Fysieke Leef-omgeving	CODIO kan worden gebruikt tijdens de Waarden-stap (stap 5)

Naam instrument	Doelgroep	Focus	Wanneer toepassen	Doel	Vorm instrument	Stakeholders	Vorm proces	Afzender	Relatie CODIO
DPIA	Organisatie	Specifiek	Ontwikkeelfase, herzien bij aanpassing en/of elke drie jaar	Risico-inschatting van gebruik/de verwerking van persoonsgegevens, uitvoering geven aan de AVG	Invalbare PDF	Verwerkings-verantwoordelijke, bijvoorbeeld de minister, directeur-generaal of een directeur. De gemandateerde functionaris is verantwoordelijk voor de uitvoering bijvoorbeeld een PO	Dynamisch proces	Model DPIA Rijksdienst	CODIO kan parallel worden gebruikt
Moral design game	Studenten, beleids-makers, onderwijzers, politici, managers, burgers, scholen	Generiek	Breed inzetbaar	Deelnemers kruipen in de rol van een personage, zoomen in op persoonlijke waarde en krijgen inzicht in de manier waarop besluitvorming tot stand komt/kan komen	Spel	Kan heel breed zijn	Gericht op het spelen van het spel, eenmalig	Fontys	CODIO is niet onderdeel van het spel
De Digitale Raadgever	Raad	Generiek	Gekoppeld aan de raadsacyclus	Raadsleden ondersteunen bij het kritisch bevragen van digitaliseringsvraagstukken en hun kadervormende rol hierin	Website-pagina	Raadsleden	Een instrument dat tijdens de reguliere processen van de raad continue kan worden ingezet.	Universiteit Utrecht	CODIO kan parallel worden gebruikt
Gids ethiek en digitale transformatie	Organisatie (ambtelijk en bestuur)	Generiek	Cyclisch stappenplan	Dit instrument helpt bij de vormgeving van ethisch verantwoord digitalisering op projectniveau	n.v.t.	Team, bij voorkeur kennis van de technologie, het inhoudelijk vakgebied en van ethiek. Verder bijvoorbeeld samenwerkingspartners, burgers, instellingen en belangengroepen	Stappenplan: identificatie van ethisch vraagstuk; Ethische afweging en design (inclusief toets op (juridische) rechtmatigheid evalueren en bijstellen	IPO	CODIO kan mee worden genomen in stap 1 en stap 2

Naam instrument	Doelgroep	Focus	Wanneer toepassen	Doel	Vorm instrument	Stakeholders	Vorm proces	Afzender	Relatie CODIO
Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek	Organisatie	Generiek	Richting-gevend aan beleid	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	VNG	Het rapport roept op tot juridische verankering van CODIO (p. 29)
Opwaarderen	Politiek, bestuur en samenleving	Generiek	Richting-gevend aan beleid	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Rathenau	n.v.t.
Data Ethics Canvas	Organisatie	Specifiek	Ontwikkelfase	Het faciliteren van ethics by design	Invalbare PDF	Voor iedereen die data verzamelt, gebruikt of deelt	Workshop	Open Data Institute	Het Data Ethics Canvas staat redelijk los van CODIO. Het zou parallel gebruikt kunnen worden



Berenschot



Universiteit
Utrecht