

Rotterdams politiek-bestuurlijk waardenkader algoritmes 2025

Begeleidend schrijven 14 april 2025,
ter achtergrond bij het raadsvoorstel



Gemeente Rotterdam

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Proces naar raadsvoorstel	3
3. Rotterdams politiek-bestuurlijk waardenkader algoritmes	6
4. Toepassing	7
5. Waarden afweging	7
Bijlage: Aanvullende vragen	9

1. Inleiding

De technologische ontwikkelingen op het gebied van algoritmen en AI (kunstmatige intelligentie) gaan snel. Om de dienstverlening naar de Rotterdammer te borgen en te verbeteren, maakt de gemeente gebruik van algoritmetoepassingen. De gemeente erkent dat dit risico's met zich meebrengt. Daarom wordt gewerkt aan de hand van een algoritmegovernance. Deze governance is in 2022 vastgesteld (22bb004237).

Op 13 mei 2024 schrijft de Rekenkamer in het vervolgonderzoek naar algoritmes¹ over de rol van het bestuur: "We hebben het de titel 'Kleur bekennen' gegeven, om duidelijk te maken dat ondanks alle verbeteringen die de rekenkamer heeft vastgesteld, er ook nog het nodige moet gebeuren om tot een verantwoorde ontwikkeling en inzet van algoritmes te komen. Het belangrijkste is het besef dat ethische risico's om politieke afwegingen vragen. Als de politiek de kaders niet stelt, dan moeten ambtenaren afwegen wat goed of fout, eerlijk of oneerlijk, gewenst of ongewenst, acceptabel of een brug te ver is. Dat is niet goed en vormt een (onnodig) risico, zoals de afgelopen jaren is gebleken bij verschillende overheidsorganisaties."

"Ambtenaren kunnen en mogen geen politieke keuzes maken. Dat is namelijk "het primaat van de politiek". Dat betekent dat de politiek het recht, het voorrecht, de opdracht, de taak, de macht en de plicht heeft om morele keuzes te maken. De politiek moet duidelijk maken wat goed is om te doen, welke waarden en normen leidend moeten zijn, wat in een afweging meegenomen moet worden en wat uiteindelijk het zwaarste moet wegen. Het is met andere woorden aan de politiek om kleur te bekennen." Met daarbij als voornaamste aanbeveling: "Stel een algoritmebeleidskader op waarin is opgenomen welke waarden, normen en principes leidend zijn binnen Rotterdam bij de toepassing van algoritmes".

Uit het onderzoek blijkt dat op dit moment de ambtelijke organisatie voor keuzes wordt gesteld over de kaders voor toepassing van algoritmes. Deze keuzes dienen volgens de rekenkamer op politiek-bestuurlijk niveau te worden gemaakt. In een beleidskader kunnen leidende principes duidelijk worden gemaakt voor de organisatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bepalen welke risico's onaanvaardbaar zijn, hoe de afweging tussen prestaties en risico's moet worden gemaakt en in welke gevallen en onder welke randvoorwaarden case-based algoritmes gezien de onvermijdelijke risico's zijn toegestaan.

Onderdeel van de Rotterdamse algoritmegovernance is de externe Algoritmeadviesraad (AAR). De adviesraad wordt gevormd door vier academische experts op het gebied van algoritmes in de stedelijke context. Onder leiding van voorzitter Prof. dr. Albert Meijer. De AAR onderschrijft de noodzaak van een politiek bestuurlijk waardenkader voor algoritmetoepassingen.

Ter invulling van dit advies is het raadsvoorstel politiek-bestuurlijk waardenkader algoritmes opgesteld. In deze bijlage bij het raadsvoorstel leest u een toelichting op het ontwikkelproces met daarin de afwegingsgronden, het voorstel en de praktische toepassing van het Rotterdams politiek-bestuurlijk waardenkader algoritmes. Afsluitend leest u in de bijlage nog een aantal vragen vanuit de raadscommissie.

2. Proces naar raadsvoorstel

Om tot het raadsvoorstel te komen is een zorgvuldig proces doorlopen: onderzoek en selectie uitgangspunten, toetsing bij het college, toelichting, aanvulling raadscommissie BOFV en verwerking tot voorliggend raadsvoorstel. Rotterdam is niet de eerste gemeente met een waardenkader voor digitale toepassingen zoals algoritmen. Verschillende gemeenten hanteren eigen waarden, gebaseerd op de lokale waarden afweging. Zo heeft Amsterdam de TADA-waarden en werkt Utrecht aan de hand van Uthiek.

TADA-waarden (Amsterdam):

- Legitiem en gecontroleerd
- Open en transparant
- Van en voor iedereen
- Inclusief
- Zeggenschap
- Menselijke maat

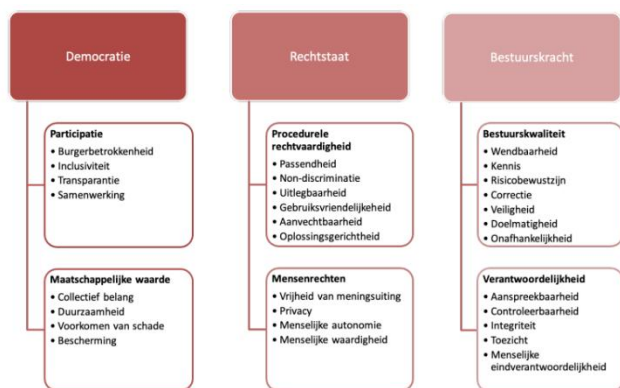
Uthiek (Utrecht):

- Privacy
- Autonomie
- Gezondheid
- Veiligheid
- Rechtvaardigheid
- Controle op technologie
- Machtsverhoudingen
- Menselijke waardigheid

Rotterdam volgt het Rijk op het gebied van digitale ontwikkelingen. Het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht heeft op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de [Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur \(CODIO\)](#) ontwikkeld.

De code is opgesteld naar voorbeeld van kaderstelling in Australië, Canada, Denemarken, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk. De voornaamste internationale alternatieven zijn daarmee meegenomen. Andere gemeenten die met CODIO werken zijn o.a. Gemeente Den Haag (voor de Spiegelstad), Delft (digitale dienstverlening), Amersfoort en Enschede. BZK is mede met de input van gemeente Rotterdam bezig met de strategische doorontwikkeling van de code.

Deze code richt zich op drie fundamenteën van goed digitaal bestuur: democratie, rechtstaat en bestuurskracht. Het is daarmee in de basis robuust en toekomstbestendig. De drie fundamenteën zijn uitgewerkt in zes principes waaraan vervolgens dertig waarden zijn ontleend (bijlage CODIO). Deze dertig waarden en de invulling daarvan ontwikkelen zich met de tijd. Dit voorkomt dat de code met alle technologische vernieuwingen snel achterhaald wordt.



Figuur 1 CODIO-waarden (bron CODIO)

De code werkt als een normatief kader om per digitale toepassing te toetsen aan het bestuurlijke kader en afwijkingen aan de ambtelijke en/of bestuurlijke verantwoordelijke(n) voor te leggen. De code richt zich op digitalisering in de breedte en is ontwikkeld op basis van een academisch onderbouwde benadering van goed openbaar bestuur, daarmee is het in de toekomst breder toepasbaar dan alleen voor het digitale deelgebied: algoritmen.

Alle 30 waarden zijn van belang en dienen te worden betrokken bij digitale ontwikkelingen, zoals in dit geval algoritmes. Gezien de reikwijdte van Rotterdamse praktijken (algoritmetoepassingen en toepassingsgebieden) moet ook breed naar de waarden worden gekeken. Om de uitvoering beheersbaar te houden is het noodzakelijk het aantal onderschreven waarden beperkt te houden. In dit raadsvoorstel vindt u daarom een selectie van de waarden als

accentuering binnen het Rotterdamse politiek-bestuurlijk waardenkader. De niet-geselecteerde waarden krijgen minder nadrukkelijk aandacht, maar blijven beschikbaar voor toekomstige overwegingen.

De gekozen accentwaarden geven aan op welke waarden de gemeente Rotterdam in het bijzonder wil letten bij afwegingen binnen de algoritmegovernance. Deze waarden sluiten aan bij de prioriteiten van het gemeentebestuur. De gekozen waarden hebben enerzijds focus op de uitvoering (kunnen wat moet), en anderzijds focus op de zorgvuldigheid van de acties die genomen moeten worden (om risico's te mitigeren). Waarbij benadrukt moet worden dat het niet alleen gaat over het borgen van kwetsbare waarden (bijv. non-discriminatie en privacy), maar ook om het versterken van wenselijke waarden (bijv. doelmatigheid).

Gehanteerde onderbouwingsgronden, op advies Berenschot ter begeleiding vanuit BZK, bij deze selectie (afwegingen) zijn:

- Welke waarden verdienen aanvullende borging gezien de situaties die zich in de praktijk voordoen?
- Welke waarden worden in de huidige situatie te weinig geborgd door bestaande procedures (bijv. voor privacy)?
- Welke waarden moeten extra worden geaccentueerd vanuit de prioriteiten in het college-akkoord?
- Welke waarden moeten extra worden geborgd gezien recente ervaringen en maatschappelijke gevoeligheden?

Het Rotterdamse college is scherp op de democratische waarden op het gebied van participatie, burgerbetrokkenheid en inclusiviteit en heeft dit geborgd in de portefeuille Digitale Inclusie, waarbinnen gewerkt wordt aan een Sociaal CiviC-AI lab en een maatschappelijke code. Bevindingen die hieruit volgen worden als feedback meegenomen binnen de algoritmegovernance.

De waarden *controleerbaarheid*, *menselijke eindverantwoordelijkheid*, *transparantie*, en *uitlegbaarheid* achten wij reeds stevig verankerd in de staande algoritmegovernance en behoeven daarom momenteel geen aanvullende aandacht. De waarden zijn op de volgende manier verankerd binnen de huidige governance:

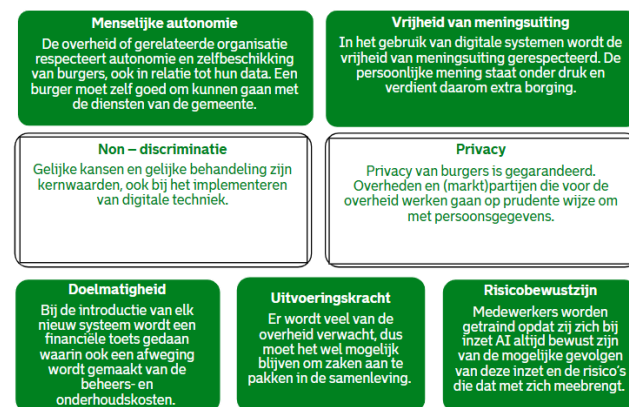
Waarde	Invulling algoritmegovernance
Controleerbaarheid	Met het gebruik van de algoritmegovernance, wordt ervoor gezorgd dat de inzet van algoritmetoepassingen te controleren is. De informatievoorziening is verbeterd en besluiten worden vastgelegd.
Menselijke eindverantwoordelijkheid	Ook al hebben algoritmetoepassingen een nieuwe rol in het proces, een mens zal altijd verantwoordelijk blijven voor de uitkomst van een proces.
Transparantie	Wanneer een algoritmetoepassing de governance doorloopt, zal deze geregistreerd worden in het algoritmeregister. De toepassing wordt pas gepubliceerd als alle informatie compleet is. Ook wordt de informatie op een zo duidelijk mogelijke manier gepresenteerd. Waar mogelijk gebeurt dit op B1-niveau.
Uitlegbaarheid	Dit hangt samen met transparantie. Een vereiste aan algoritmetoepassingen is dat de gemeente snapt wat er gebeurt, hoe een algoritme werkt en hoe een algoritme tot zijn output komt. Als dat niet kan, is de gemeente terughoudend met inzet.

Figuur 2 Waarden reeds in algoritmegovernance verankerd

Bij het voorleggen van CODIO ter Rotterdamse nuancering is de ruimte geboden eventueel ontbrekende waarden aan te vullen. Wethouder Struijvenberg heeft vanuit de portefeuille Organisatie de aanvullende waarde *Uitvoeringskracht* aangedragen. Er wordt veel van de overheid verwacht, dus moet het wel mogelijk blijven om zaken aan te pakken in de samenleving. In de technische sessie op 13 februari 2025 is een afvaardiging van uw raadscommissie BOFV een eerste voorstel gepresenteerd en toegelicht aan de hand van een aantal cases.

Tijdens de technische sessie zijn vanuit de commissie tientallen constructieve vragen gesteld. Deze varieerden van toelichting op CODIO, duiding bij de waarden, de toepassing van waarden, de combinatie van waarden tot aan het Cloud-, en data beleid (red. de laatste zijn out-of-scoop). De antwoorden op een aantal vragen heeft u in het raadsvoorstel of bovenstaande tekst al gelezen: Zijn er alternatieven? Waarom doen we niet gewoon alle waarden? Hoe kijkt het Rijk hiernaar? Hoe blijft het kader actueel? Hoe blijft de Raad op de hoogte? Een aantal

inhoudelijk case specifieke vragen en algemene vragen over de algoritmegovernance zijn direct tijdens de sessie besproken. Het besproken ambtelijke voorstel omvatte de waarden: *doelmatigheid, menselijke autonomie, non-discriminatie, privacy, risicobewustzijn, uitvoeringskracht* en *vrijheid van meningsuiting*.



Figuur 3 Voorstel bij technische sessie

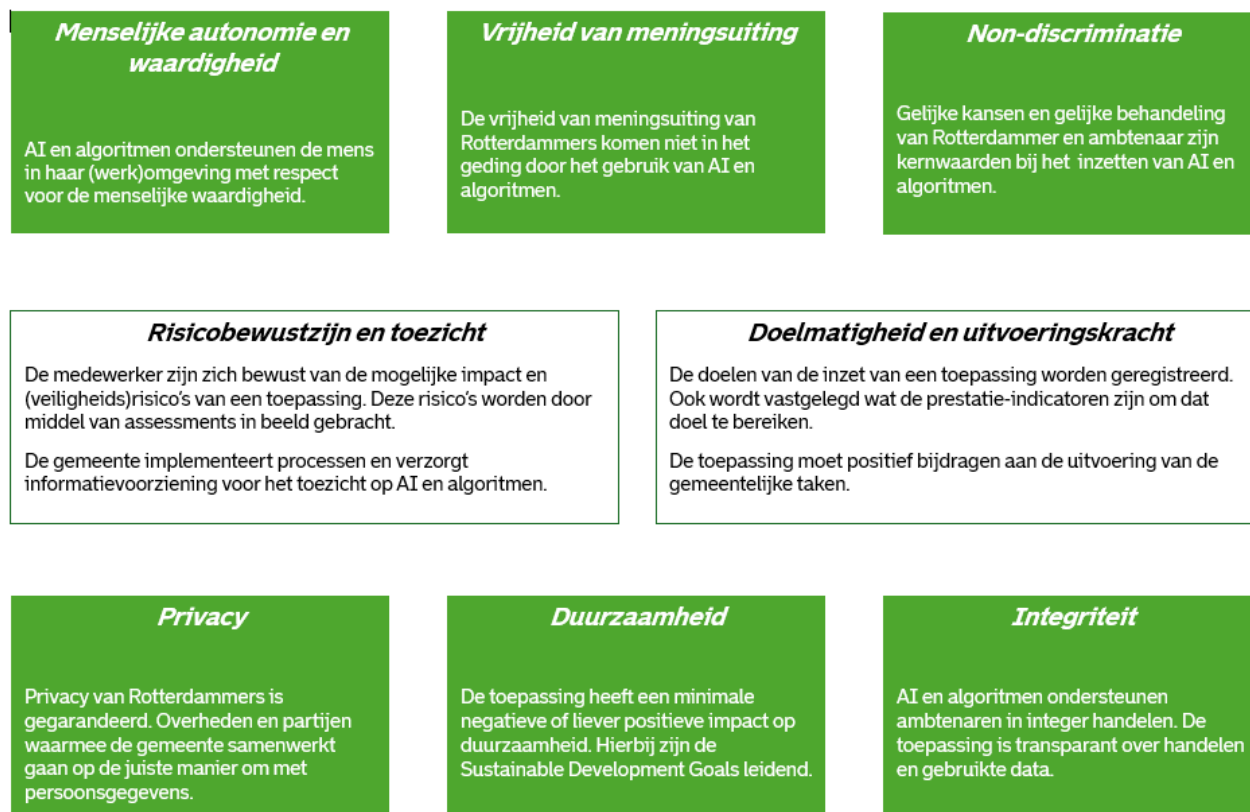
Dit eerste voorstel is overwegend positief ontvangen. Er zijn geen waarden geschrapt. Wel is een aantal aanvullende waarden aangedragen: *duurzaamheid* (PvdD), *menselijke waardigheid* (GL-PvdA), *toezicht* (PvdA), *veiligheid en integriteit* (VVD). Met het verzoek de geselecteerde en aangedragen waarden slim te combineren en van uitleg te voorzien.

De menselijke waarden *autonomie* en *waardigheid* zijn samengevoegd vanwege de mensfactor. *Risicobewustzijn* en *toezicht* zijn samengevoegd, omdat ze in het verlengde liggen van elkaar. *Doelmatigheid* en *uitvoeringskracht* gaan beiden de inzet en met name de effectiviteit. De (digitale)veiligheid is als aandachtspunt opgenomen onder *Risicobewustzijn*. Een korte uitleg is opgenomen in de afbeelding. De achtergrond is te lezen in de CODIO stukken.

Na deze keuze blijven CODIO-waarden over die vanwege de werkbaarheid minder prominent de aandacht krijgen, maar niet vergeten worden. Voor het complete beeld zijn dit: samenwerking, collectief belang, voorkomen schade, bescherming, passendheid, gebruiksvriendelijkheid, aanvechtbaarheid, oplossingsgerichtheid, wendbaarheid, kennis, correctie, onafhankelijkheid en aanspreekbaarheid.

3. Rotterdams politiek-bestuurlijk waardenkader algoritmes

Naar aanleiding van de input gegeven tijdens de technische sessie, zijn wij tot het volgende kader gekomen. De geselecteerde waarden vormen een uitgebalanceerd geheel, met aandacht voor de impact, zorgvuldige inzet en de kansen. Daarom het voorstel om dit als geheel vast te stellen en in periodiek te herzien.



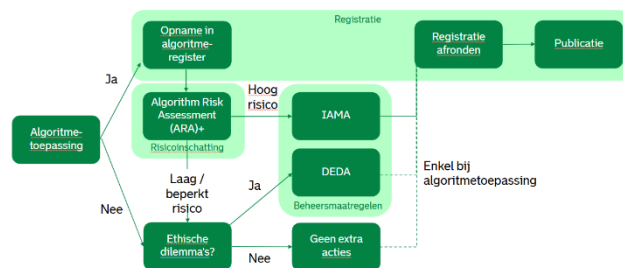
Figuur 4 Rotterdams politiek-bestuurlijk waardenkader algoritmes 2025

4. Toepassing

Ambtenaren nemen besluiten met de beste bedoelingen en inzichten. Over de huidige praktijk schrijft de Rekenkamer dat het niet duidelijk is welke waarden, normen en principes leidend zijn bij beslissingen over het toepassen van algoritmes en bij het beoordelen of het inzetten van een algoritme wel wenselijk is. Het Rotterdams politiek-bestuurlijk waardenkader algoritmes brengt daar verandering in, door aan te geven welke waarden belangrijk zijn.

Hoewel de algoritmegovernance momenteel herzien wordt blijven de basiswerkwijze en instrumenten van kracht. De Rekenkamer heeft anders dan het ontbrekende kader geen duidelijke lacunes in de algoritmegovernance aangetroffen. In hoofdlijnen zijn de noodzakelijke elementen voor een verantwoorde omgang met algoritmes aanwezig. De in lichtgroen omgeven instrumenten (zie figuur 5) zijn de toetsingsmomenten waar het kader van toepassing is. De werkwijze verandert niet, de inhoudelijke beoordeling wel.

Algoritmegovernance
Werkwijze



Figuur 5 Werkwijze en toepassing binnen de algoritmegovernance

Wanneer er sprake lijkt te zijn van een algoritmetoepassing, wordt de algoritme risk assessment (ARA+) uitgevoerd. Eerst wordt beoordeeld of inderdaad sprake is van een algoritmetoepassing en daarna wat het risiconiveau is. Het kader draagt bij aan een verantwoorde en gedragen risico-inschatting van alle algoritmetoepassingen. Ter illustratie: als bij een algoritmetoepassing geen menselijk toezicht is op de output, is het automatisch hoog-risico.

Indien sprake is van een hoog-risico algoritmetoepassing (of een hoog-risico AI-systeem) wordt een impact assessment mensenrechten en algoritmes (IAMA) uitgevoerd. Een instrument dat is ontwikkeld door de Utrecht Data School. Tijdens een IAMA gaan stakeholders in gesprek over de toepassing, met een

focus op mensenrechten. Een vorm van een IAMA wordt ook verplicht vanuit de AI-verordening. Ter kaderstelling van dit gesprek is behoefte aan een politiek-bestuurlijk waardenkader voor algoritmes.

Het Rotterdams politiek-bestuurlijk waardenkader algoritmes beschrijft de te bespreken waarden bij een laag-risico algoritmetoepassing. Bij dergelijke toepassingen kan worden gekozen om de Ethische Data Assistent (DEDA) uit te voeren. Dat is een gespreksmethode waarbij stakeholders in gesprek gaan over eventuele ethische gevolgen van een toepassing. De DEDA wordt ook bij andere onderdelen van de organisatie ingezet om een ethisch gesprek te hebben. Waarbij wordt gekeken naar normen en waarden van de organisatie en hoe die versterkt of juist verzwakt worden door de inzet van de algoritmetoepassing. De DEDA wordt bij algoritmetoepassingen ingezet als geen sprake is van een hoog risico, maar wel van een ethisch dilemma.

Tijdens de levenscyclus van een algoritme toepassingen zijn er terugkerende momenten van registratie en (eventueel) publicatie. Dit zijn de momenten waar waardenafweging wordt vastgelegd.

5. Waarden afweging

Hoewel het voor snelle uitvoering ideaal zou zijn om de waarden onderling te prioriteren is dat niet mogelijk. Welke waarde het belangrijkste is, verschilt per geval en wordt geprefereerd afhankelijk van de context. Het werken met het Rotterdams politiek-bestuurlijk waardenkader algoritmes helpt bij het verschaffen van inzicht en biedt de mogelijkheid aan bestuurders (directie en vakwethouders) om afwegingen te maken tussen waarden. De waarden kunnen nu eenmaal op gespannen voet met elkaar staan. Wetgeving (waaronder de AVG) blijft daarbij leidend.

Per domein/ context verhouden de waarden zich anders ten opzichte van elkaar. Tijdens de technische sessie zijn illustratief twee cases behandeld waar dit het geval is en waarbij een andere afweging is gemaakt. Het betreft hier de cases Geluidsoverlast in de Oude Haven en Crowd Management.

In het geval van de Geluidsoverlast in de Oude Haven wordt de menselijke autonomie belangrijker geacht dan de doelmatigheid en uitvoeringskracht. Een niet invasief signaal over geluidsoverlast dat genegeerd kan worden versus fysieke handhaving. We accepteren dat de toepassing niet volledig het

gewenste effect kan hebben, maar menselijke autonomie en grondrechten worden ondersteund.

In de casus Crowd Management wordt in het kader van veiligheid, doelmatigheid en uitvoeringkracht bij grote drukte (evenementen) een andere afweging gemaakt over dezelfde waarden. We zien dat de toepassing goed kan voorspellen en dat gebaseerd daarop de drukte beter verspreid kan worden. Dat leidt ertoe dat mensen beperkt kunnen worden in hun bewegingsvrijheid. Men moet even blokje om voor een verbetering van de doorstroom.

Bijlage: Aanvullende vragen

Tot slot een aantal aanvullende vragen vanuit de commissie die nog niet aan de orde zijn gekomen:

De cultuur ambtelijk staat haaks op innovatie, wat is het advies van de wetenschap?

Antwoord: De waarden dragen bij aan verantwoorde-lijke innovatie, en biedt de mogelijkheid ambtenaren ook aan te spreken aanspreken op het op een verantwoorde manier vormgeven aan innovatie

Wat zijn de doelen voor het toepassen van algoritmes? Waarom überhaupt met algoritmes werken? Vervolgvrage: wordt dit vastgelegd?

Antwoord: Effectiviteit & efficiëntie, wel overwegen waar wil je het voor gebruiken? Voorbeeld vanuit ombudsman, de algoritmes niet laten controleren maar juist omdraaien en inzetten om dienstverlening aan te bieden. Ja dit wordt vastgelegd, als advies per toepassing. Samengevat: uitvoeringskracht.

Hoe gaat het als een algoritme al draait? Dus niet bij de start?

Antwoord: Binnen zo'n grote complexe organisatie vraagt het aandacht dat iedereen weet wat de regels zijn. Je moet algoritmes blijven controleren, gedurende het gebruik en de ontwikkeling. Dit zal verder uitgewerkt worden ook in het kader van AI-geletterdheid. Er is gestart met periodieke controle. Bij hoog risico halfjaarlijks, bij laag risico jaarlijks.

Op welk moment komt de adviesraad in beeld?

Antwoord: Verschilt per casus. Als het risico lastig is vast te stellen. Bij een bepaalde nieuwe techniek. De adviesraad krijgt een uitdraai van volledige register, ter eigen selectie. Het is niet werkbaar om op iedere

toepassing te adviseren. Ook kan de Adviesraad uit eigen beweging - ongevraagd - adviseren.

AI, waarom kan je er eigenlijk niet omheen?

Antwoord: Medewerkers gebruiken het op privé devices. Bij minder middelen wordt AI ingezet om efficiënt te kunnen werken. Ook bij 24/7 bereikbaar willen zijn. Ethiek kan de spanning in kaart brengen, het accent is een politieke keuze.

Menselijke eindverantwoordelijkheid blijft toch bestaan?

Antwoord: Zonder menselijke tussenkomst wordt het hoog risico, dus moet het aan andere, zwaardere eisen voldoen. Mensen blijven eindverantwoordelijk.

Toezicht is nog niet aangevinkt. Hoe is het toezicht op een specifiek algoritme ingeregeld?

Antwoord: Een algoritme expert is geen toezichthouder. We hanteren binnen de gemeente uiteraard wel een raamwerk voor risicomanagement. We wachten hierbij voor algoritmes en AI ook op de invulling vanuit de Autoriteit Persoonsgegevens.

Hoe toegang vergroten voor inzicht in (bron)codes?

Antwoord: Dit verschilt per casus. Waar mogelijk wordt code of een verwijzing opgenomen in het register.

Hoe kunnen burgers input leveren en worden betrokken bij het ontwikkelen van algoritmes?

Antwoord: Participatie burgers op privacy en algoritme beleid, via 14010 en worden doorgeleid naar algoritme expert. De AAR heeft geadviseerd hier een toekomstige rol voor het Programma Digitale Inclusie te zien. Ook is een WOO-verzoek een mogelijkheid.