

Het borgen van publieke waarden in proactieve dienstverlening

Een ontwerponderzoek naar de data-ethiek voor proactieve dienstverlening
bij inkomensondersteunende regelingen

door:

Marten Knol
M.knol@uu.nl
6666213

Versie 1.3

Masterscriptie
Publiek management
Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap
Universiteit Utrecht
26-08-2024
Albert Meijer, Erna Ruijter

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Het borgen van publieke waarden in proactieve dienstverlening'. Dit onderzoek heb ik uitgevoerd vanuit zowel mijn rol als junior-onderzoeker bij de Datawerkplaats als vanuit de masteropleiding Publiek Management aan de Universiteit Utrecht. Met dit onderzoek heb ik mij verdiept in de mogelijkheden om met (verantwoorde) proactieve dienstverlening bestaanszekerheid van kwetsbare inwoners te borgen. Dit is een onderwerp dat mij erg aan het hart gaat. Om deze reden zie ik dit onderzoek niet zozeer als een eindpunt (van mijn studerende leven of functie bij de Datawerkplaats), maar eerder als een startpunt. Een startpunt van het testen, toepassen en doorontwikkelen van de CODIO-PaD. Een startpunt van het (internationaal) verder verspreiden van de resultaten en inzichten van dit onderzoek. En een startpunt van mijn loopbaan bij de Universiteit Utrecht, waar ik per 1 januari 2025 zal werken aan diverse onderzoeksprojecten gelinkt aan *social equity* en proactieve dienstverlening.

Graag wil ik Albert Meijer en Erna Ruijter bedanken voor de nauwe betrokkenheid bij dit onderzoek. Ook bedank ik alle respondenten en stakeholders die op een directe of indirecte manier een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. In mijn contact met jullie heb ik mij bewonderd over de volharding waarmee gewerkt wordt aan de dienstverlening binnen het sociaal domein.

Tot slot hoop ik dat dit onderzoek voor velen geldt als **motivatie**; de praktijkbeschrijvingen als **inspiratie**; en het CODIO-PaD instrument als **strategie** om proactieve dienstverlening (verantwoord) toe te passen, en hiermee bij te dragen aan de bestaanszekerheid van kwetsbare inwoners. Want dat is wat mij betreft het belangrijkste doel van dit onderzoek.

Marten Knol

Utrecht, 30 juni 2024

Managementsamenvatting

Steeds meer inwoners van Nederland dreigen onder de armoedegrens te raken. Om deze stijgende armoede tegen te gaan, en hiermee bestaanszekerheid te borgen, is het van belang dat het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen wordt tegengegaan. Kansen worden gezien om aan de hand van data en data-gedreven technologieën niet-gebruikers proactief op te zoeken of te benaderen. Naast de beoogde voordelen brengt deze proactieve dienstverlening (hierna: PaD) echter ook diverse risico's met zich mee. De afweging tussen de beoogde uitkomsten en risico's laat zien dat er botsende verwachtingen zijn van het handelen van overheden. Onderliggend aan deze botsende verwachtingen ligt de vraag of en in hoeverre PaD (aan de hand van data en data-gedreven technologieën) wenselijk wordt bevonden. Dit wordt aangeduid als het data-ethische perspectief.

Om de wenselijkheid van PaD te waarborgen, is het van belang dat de data-ethiek van PaD wordt vormgegeven. Het vormgeven van data-ethiek bestaat uit het identificeren van publieke waarden en het maken van keuzes tussen deze waarden. Vervolgens dienen er acties te worden ondernomen om deze waarden te borgen. Echter, praktische en wetenschappelijke kennis over de manier waarop data-ethiek binnen de PaD kan worden vormgegeven ontbreekt. Daarom heeft dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag vastgesteld: **Hoe kan de data-ethiek van proactieve dienstverlening rond inkomensondersteunende regelingen zo worden vormgegeven dat publieke waarden worden geborgd in de organisatie?**

Deze onderzoeksvraag is beantwoord door een instrument te ontwikkelen dat dienstverlenende organisaties ondersteunt bij het vormgeven van de data-ethiek van PaD. Dit instrument is in drie iteratieve stappen ontwikkeld. Allereerst is middels literatuuronderzoek in kaart gebracht welke publieke waarden een rol spelen binnen PaD en welke borgingsmechanismen kunnen worden toegepast om deze waarden te borgen. Vervolgens zijn deze bevindingen middels inhoudsanalyses op (de consultatiereacties op) het wetsvoorstel 'Proactieve Dienstverlening SZW' uitgebreid. Daaropvolgend is met een multiple-case study, bestaande uit documentanalyses en achttien interviews, in kaart gebracht hoe acht Nederlandse gemeenten en uitvoeringsorganisaties PaD toepassen en hoe de data-ethiek binnen deze praktijkvoorbeelden wordt vormgegeven. Ten slotte is het instrument aan de hand van de CODIO VPA workshop geconcretiseerd. Dit alles heeft geresulteerd in de CODIO-PaD 3.0 (figuur 20) en de CODIO-PaD workshop (bijlage 15).

Aan de hand van de CODIO-PaD 3.0 kan de data-ethiek van proactieve dienstverlening rond inkomensondersteunende regelingen worden vormgegeven. Zo helpt het instrument allereerst bij het creëren van begrip over de manier waarop PaD wordt vormgegeven. Ten tweede helpt het instrument bij het identificeren van publieke waarden die binnen de toepassing van PaD een rol spelen. Tot slot ondersteunt het instrument bij het opstellen van concrete acties om deze publieke waarden te borgen.

Dit onderzoek heeft aan de hand van zes acties, weergegeven in figuur 11, laten zien hoe PaD rond inkomensondersteunende regelingen wordt toegepast. Tevens heeft dit onderzoek laten zien dat PaD gebaseerd kan zijn op (1) geen data, (2) data uit eigen klantenbestand en (3) data van een andere (markt)partij. Aangezien het voorkomen van publieke waarden samenhangt met de data die binnen de PaD wordt gebruikt, vormt dit onderscheid een goede basis voor het ontwerp van het instrument. Zo laten de resultaten van dit onderzoek zien dat hoge beoogde uitkomsten gepaard gaan met hoge risico's. Hiermee valt er respectievelijk te spreken van (1) *low risk/low gain*, (2) *medium risk/medium gain* en (3) *high risk/high gain*. Dit laat zien dat wanneer organisaties hoge uitkomsten willen ophalen met PaD, deze de borging van proceswaarden goed moeten inregelen. In dit onderzoek zijn acht mechanismen geïdentificeerd waarop organisaties deze borging kunnen uitvoeren. Deze borgingsmechanismen, weergegeven in figuur 19, gelden als een menukaart aan acties die publieke organisaties kunnen nemen om proceswaarden te borgen.

Al met al ondersteunt de CODIO-PaD 3.0 publieke organisaties in het verantwoord toepassen van PaD, zodat de beoogde uitkomstwaarden voor de individuele burger, samenleving of de organisatie gerealiseerd kunnen worden. De CODIO-PaD 3.0 vormt hiermee het antwoord op de onderzoeksvraag.

Geen data of openbaar beschikbare data	Data uit eigen klantenbestand	Data van andere (markt)partij																															
Geïdentificeerde waarden: ...zelf aanvullen...	Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke autonomie 3. Menselijke waardigheid 4. Menselijke eindverantwoordelijkheid 5. Non-discriminatie ...zelf aanvullen...	Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke autonomie 3. Menselijke waardigheid 4. Aanvechtbaarheid 5. Onafhankelijkheid 6. Wendbaarheid 7. Non-discriminatie 8. Bescherming 9. Passendheid ...zelf aanvullen...	Zie figuur 5 om de proceswaarden verder aan te vullen.																														
Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen. <table border="0"> <tr> <td>Waarde:</td> <td>Actie:</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> </table> Beschrijf voor elke actie: (1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld	Waarde:	Actie:	Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen. <table border="0"> <tr> <td>Waarde:</td> <td>Actie:</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> </table> Beschrijf voor elke actie: (1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld	Waarde:	Actie:	Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen. <table border="0"> <tr> <td>Waarde:</td> <td>Actie:</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> </table> Beschrijf voor elke actie: (1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld	Waarde:	Actie:	Zie figuur 18 en figuur 19 voor voorbeelden van toe te passen borgingsmechanismen
Waarde:	Actie:																																
.....																																
.....																																
.....																																
.....																																
Waarde:	Actie:																																
.....																																
.....																																
.....																																
.....																																
Waarde:	Actie:																																
.....																																
.....																																
.....																																
.....																																

Figuur 20: CODIO-PaD 3.0

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Managementsamenvatting	2
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Probleemstelling	7
1.3. Onderzoeksvraag	7
1.4. Wetenschappelijke relevantie	8
1.5. Maatschappelijke relevantie	8
1.6. Opbouw onderzoek	9
2. Theoretisch kader	12
2.1. Proactieve dienstverlening rond inkomensondersteunende dienstverlening	12
2.1.1. Het dienstverleningsproces	12
2.1.2. Proactieve dienstverlening	12
2.1.3. Niet-gebruik: omvang, gradaties en oorzaken	14
2.1.4. De complexiteit van niet-gebruik	16
2.1.5. Proactieve dienstverlening samengevat	17
2.2. Data-ethiek	17
2.2.1. Data-ethiek	17
2.2.2. Publieke waarden	18
2.2.3. Waardenconflict	19
2.2.4. Identificatie van waarden	19
2.2.5. Borging van waarden	20
2.2.6. Data-ethiek samengevat	21
3. Design iteratie 1	22
3.1. Methoden	22
3.2. Resultaten	24
3.3. Eerste aanzet instrument	28
4. Design iteratie 2	31
4.1 Methoden	31
4.2. Resultaten	31
4.3. Tweede aanzet instrument	34
5. Design iteratie 3	36
5.1. Methoden	36
5.2. Resultaten	36
5.3. Derde aanzet instrument	47
6. Workshop bij het instrument	53
6.1. Ontwikkeling workshop	53
6.2. Validatie workshop	53
7. Discussie	54
7.1. Interpretatie resultaten	54
7.2. Kwaliteitscriteria	61
7.3. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	62
8. Conclusie	63
9. Gebruikte literatuur:	64

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Steeds meer inwoners van Nederland dreigen onder de armoedegrens te raken (Centraal Planbureau, 2023; Deinum & Griffioen, 2022). Nederland kent een sociaal zekerheidsstelsel dat middels inkomensondersteunende regelingen armoede moet beperken (De Winter, 2019, p.69) en bestaanszekerheid moet borgen (Slagman et al., 2023, p.9; Tempelman et al., 2011, p.1; Vonk, 2013, p.3). Deze regelingen krijgen vorm in toeslagen, kortingspassen, tegoedbonnen en belastingvoordelen (Schouten et al., 2023; Van Gennip & Schouten, z.d., p.2). Echter, lang niet iedereen die recht heeft op deze regelingen maakt er ook gebruik van (Berkhout et al., 2019, p.28; Noël, 2021, pp.1-2; Slagman et al., 2023, p.17).

Met een oog op de zorgplicht die uitvoeringsorganisaties en gemeenten hebben (art. 20 Grondwet; Wet SUWI), kan worden gesteld dat het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van inkomensregelingen een verplichte taak is (Ollongren & Dekker, 2019, p.7 & p.38; Van Oorschot, 1991, p.22; Zakharova et al., 2024, pp.3-4). Naast deze zorgplicht is het ook vanuit nutsperspectief van belang dat de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt verhoogd. Niet-gebruik kan namelijk op lange termijn leiden tot hogere kosten voor de samenleving (Bokhorst, 2022, p.19). Denk hierbij aan schuldhulpverlening en hogere ziektekosten (Slagman et al., 2023, p.15). Tot slot kan niet-gebruik als onrechtvaardig worden gezien, omdat burgers niet dezelfde kansen of mogelijkheden hebben in het aanvragen van de regelingen (Van Oorschot, 1991, p.17; Van Oorschot, 1998, p.103).

Al met al kan worden gesteld dat het niet-gebruik inbreuk maakt op de bestaanszekerheid van burgers (Hanse et al., 2024, p.8; Van Gennip & Schouten, z.d., p.7). Hiermee zet niet-gebruik de legitimiteit en validiteit van de welvaartsstaat onder druk (Harnisch, 2019, p.1; Roosma et al., 2015, p.193; Warin, 2006, p.5). De roep, van onder andere de Nationale Ombudsman, om het niet-gebruik proactief tegen te gaan, wordt dan ook sterker en sterker (Bokhorst, 2022, p.19; Commissie sociaal minimum, 2023, p.118; Slagman et al., 2023, p.45; Van Gennip & Schouten, z.d., p.11; Van Zutphen, 2023, 8:38). Deze discussie staat los van de discussie over het herinrichten van het toeslagenstelsel (De Vries et al., 2024; Rijksoverheid, 2023, p.94; Steenvoorden, 2024; Van Gennip & Schouten, z.d., p.11).

De toenemende digitalisering van de dienstverlening, aangeduid als *e-government* (Linders et al., 2018, p.75; Scholta et al., 2019, pp.13-14), maakt het mogelijk deze proactiviteit vorm te geven (Bharosa, 2020; Kuhn et al., 2021, p.30; Pawlowski & Scholta, 2023, p.2). Data en data-gedreven technologieën, zoals voorspelmodellen en datadeling, zijn veelal onderliggend aan deze proactieve dienstverlening (hierna: PaD) (Bharosa et al., 2021, p.242; Dencik & Kaun, 2020, p.2; Erlenheim et al., 2020, p.453; Pawlowski & Scholta, 2023, p.2; Scholta & Lindgren, 2019, p.5; Sirendi & Taveter, 2016, p.222). Deze maken het mogelijk de behoeften, eigenschappen of kenmerken van burgers in kaart te brengen of te voorspellen. Hiermee kan data-gedreven PaD doelgerichter worden toegepast dan niet-data-gedreven PaD (Dencik & Kaun, 2020, p.2; Zakharova et al., 2024, p.2). Kansen voor PaD worden met name gezien in het zoeken en benaderen van rechthebbenden of hen de regeling automatisch toe te kennen (Bokhorst, 2022, p.19; Goedemé et al., 2022, p.83; Slagman et al., 2023, p.34; Van Gennip & Schouten, z.d.; Van Turnhout, 2022; Zuurmond, 2008, p.164). Dit zou de effectiviteit van de dienstverlening moeten verhogen.

1.2. Probleemstelling

Diverse praktijkvoorbeelden laten zien dat het inrichten van PaD aan de hand van dergelijke technologieën, technisch gezien ‘kan’ (Bharosa et al., 2021, p.246; Schouten, 2023) en onder bepaalde voorwaarden ‘mag’ (Slagman et al., 2023, p.36; Van Gennip & Schouten, z.d., pp.16-18). Vanuit de beleidsintentie om PaD toe te passen, wordt eraan gewerkt om deze wettelijke beleidsruimte te vergroten. Zo moet het wetsvoorstel ‘Proactieve dienstverlening SZW’ de toepassing van PaD door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVB) en gemeenten vergemakkelijken en stimuleren (Van Gennip & Schouten, z.d., p.17). Hiermee lijkt de ambitie om PaD breed toe te passen binnen handbereik te liggen.

Echter, naast de vraag of het kan en mag, is het ook van belang om af te vragen in hoeverre PaD wenselijk is (Bharosa, 2020; Bikker & Braaksma, 2024; Diallo, 2023; Kearns & Roth, 2019, p. 3; Van Turnhout, 2022) en of het hiermee ook ‘hoort’ (Hemerijck, 2003, p.11; Van Dam & Oosterbaan, 2021). Want hoewel PaD rond inkomensondersteunende regelingen veelbelovend lijkt op het gebied van effectiviteit, zijn er ook diverse risico’s te identificeren. Voorbeelden zijn: ongelijke behandeling van burgers (Ebbers, 2024), stigmatisering (Bharosa et al., 2021, p.243; Devereux, 2016) en inbreuk op privacy (Diallo, 2023; Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.421). De afweging tussen de beoogde uitkomst en risico’s van PaD maakt dat er sprake is van een waardenconflict of ethisch dilemma (Krisnajaya, 2018, p.6; Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.40; Zwanikken & Ruijter, 2022, p.42).

Om de wenselijkheid van PaD te borgen is het van belang dat wordt omgegaan met deze waardenconflicten. Dit is een proces van het *“balanceren van publieke waarden en het borgen van ethische principes”* (Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.44) en bestaat allereerst uit het identificeren van deze publieke waarden. Binnen deze waarden dient een weloverwogen keuze te worden gemaakt (Hodge et al., 1991, p.67; Kearns & Roth, 2019, p.19). Aangezien PaD veelal data-gedreven is, gaat deze keuze over de vraag of en in hoeverre het gebruik van data en data-gedreven technologieën wenselijk wordt bevonden (Versmissen & Soerjadi, 2022, p.7). Dit kan worden aangeduid als een data-ethisch perspectief (Floridi & Taddeo, 2016, pp.2-4). Vervolgens dient de gemaakte keuze te worden geborgd in de organisatie. Op deze manier kan data-ethiek binnen de PaD worden vormgegeven.

1.3. Onderzoeksvraag

Aangezien de wenselijkheid per situatie kan verschillen, kan er echter geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag of en in welke mate PaD ethisch juist is (Bharosa et al., 2021, p.244; Krisnajaya, 2018, p.3; Zwanikken & Ruijter, 2022, p.30). Daarnaast is deze vraag, in tegenstelling tot de technische en wettelijke aspecten, slechts beperkt onderzocht (Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.408; Pawlowski & Scholta, 2023, p.13). Daarom heeft dit onderzoek als doel om wetenschappelijk begrip te creëren over de manieren waarop de wenselijkheid van PaD kan worden geborgd. Ook heeft dit onderzoek als doel om een instrument te ontwikkelen dat Nederlandse gemeenten en uitvoeringsorganisaties helpt bij het vormgeven van de data-ethiek van PaD bij inkomensondersteunende regelingen. Hiermee valt het onderzoek aan te duiden als een toegepast kwalitatief ontwerponderzoek (Boeije & Bleijenbergh, 2019, pp.28-29 & p.46; Romme & Meijer, 2020, p.1 & p.9).

Binnen dit ontwerponderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: **Hoe kan de data-ethiek van proactieve dienstverlening rond inkomensondersteunende regelingen zo worden vormgegeven dat publieke waarden worden geborgd in de organisatie?**

1.4. Wetenschappelijke relevantie

Deze onderzoeksvraag is op drie manieren wetenschappelijk relevant.

(1) Allereerst biedt dit onderzoek een exploratief inzicht in de werking en de data-ethiek van PaD. In tegenstelling tot niet-gebruik is empirische kennis over PaD beperkt (Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.408; Pawlowski & Scholta, 2023, p.13). Hoewel het tegengaan van niet-gebruik al veel is onderzocht (Lucas et al., 2021, p.161) wordt aangegeven dat verschillende perspectieven nodig zijn om het niet-gebruik te kunnen verkleinen (Janssens & van Mechelen, 2022, p.111).

(2) Ten tweede is er binnen de literatuur behoefte om PaD vanuit een ethisch perspectief te benaderen (Bharosa et al., 2021, p.250; OECD, 2020, pp.15-16). Dit onderzoek biedt empirisch inzicht in de publieke waarden en borgingsmechanismen die een rol spelen binnen de PaD.

(3) Tot slot draagt draagt dit onderzoek met de ontwikkeling van een instrument bij aan de discussie over het ethisch juist gebruiken van data en data-gedreven technologieën, aangeduid als het data-ethische perspectief (Floridi & Taddeo, 2016, p.1; VNG, 2022, p.4). Het instrument moet wetenschappelijk inzicht geven in hoe de data-ethiek concreet vorm kan worden gegeven binnen publieke organisaties (Stalenhoef et al., 2024, p.21 & p.36).

Kortom, met dit onderzoek worden empirische inzichten over PaD voortgebracht. Deze inzichten moeten een bijdrage leveren aan de discussie over bestaanszekerheid en sociaal beleid; de discussie over de wenselijkheid van PaD rond inkomensondersteunende regelingen; en aan de discussie over het ethisch juist gebruiken van data en data-gedreven technologieën. De kennis van dit onderzoek kan zowel nationaal, als internationaal (specifiek binnen Europese welvaartsstaten) worden gebruikt (Fuchs et al., 2020, p.838).

1.5. Maatschappelijke relevantie

De roep om met PaD het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen tegen te gaan, kan worden geplaatst binnen de ontwikkeling dat het thema 'proactieve dienstverlening' de laatste jaren steeds vaker op de maatschappelijke en politieke agenda staat (Bharosa et al., 2021, p.242; Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.408; Slagman et al., 2023, p.10). Zo is PaD opgenomen in de overheidsbrede visie op generatieve AI en in de werkagenda's 'Waardegedreven Digitaliseren' en 'Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen' (Digitale overheid, 2023; van Gennip & Schouten, 2023b). Dit maakt het onderzoek actueel. Daarnaast is dit onderzoek op twee manieren maatschappelijk relevant.

(1) Allereerst geeft dit onderzoek gehoor aan de (data-)ethische vragen die er in dienstverlenende organisaties rond dit onderwerp spelen (Bikker & Braaksma, 2024; Ebbers, 2024). Dit onderzoek poogt deze vragen te vertalen naar concrete acties om risico's van PaD op te vangen en hiermee de wenselijkheid van PaD te borgen. Met deze toegepaste kennis hoopt dit onderzoek barrières om PaD toe te passen weg te nemen en hiermee het (verantwoord) toepassen van PaD te stimuleren. Op deze manier draagt dit onderzoek bij aan de overgang die momenteel plaatsvindt tussen een reactieve naar een proactieve overheid (Bharosa et al., 2021, p.250).

(2) Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan het maatschappelijke debat over de gewenste rol van de overheid in de uitvoering van het sociaal beleid. Dit debat krijgt concreet vorm in de discussie die binnen de Raad van State (RvS) en de Tweede Kamer gevoerd gaat worden over het wetsvoorstel 'Proactieve dienstverlening SZW'. Dit doet het onderzoek door data-ethische afwegingen rond het toepassen van PaD in kaart te brengen en te concretiseren. Deze uiteenzetting ondersteunt beleidsmakers, volksvertegenwoordigers en bestuurders in de keuze of, en op welke manier, PaD te stimuleren en/of faciliteren.

Al met al hoopt dit onderzoek uitvoeringsorganisaties en gemeenten kennis bij te brengen over hoe data-ethiek binnen PaD kan worden vormgegeven en hen hierin met de ontwikkeling van een instrument te ondersteunen. Op deze manier poogt dit onderzoek dienstverlenende organisaties te ondersteunen in het vervullen van de zorgplicht (Van Oorschot, 1991, p.22; Zakharova et al., 2024, pp.3-4).

1.6. Opbouw onderzoek

In dit onderzoek wordt in vijf stappen antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Dit wordt gedaan door een instrument te ontwikkelen dat organisaties moet helpen de data-ethiek van PaD rondom inkomensondersteunende regelingen vorm te geven. Met deze stappen volgt dit onderzoek het iteratieve karakter van een ontwerponderzoek (Romme & Meijer, 2020, p.4; Van Hout et al., 2024, p.2). Aangezien hetgeen wat als ethisch wenselijk wordt gezien, onderhevig is aan de interpretatie van individuen, is binnen deze stappen gekozen voor verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.21; Bryman, 2016, p.32).

De vijf stappen zijn weergegeven in figuur 1 en worden onderstaand nader uiteengezet.

Stap 1: Uiteenzetting kernconcepten

Allereerst wordt middels literatuuronderzoek de kernconcepten (proactieve dienstverlening en data-ethiek) van dit onderzoek nader uiteengezet. Alvorens het concept PaD wordt gedefinieerd, worden de verschillende fasen van een dienstverleningsproces uiteengezet. Vervolgens wordt PaD uitgelegd aan de hand van de veranderende rol opvatting van de overheid. Daaropvolgend wordt uiteengezet wat niet-gebruik is. Tot slot wordt uiteengezet hoe PaD de complexiteit van het niet-gebruik kan verkleinen.

Data-ethiek wordt uitgelegd aan de hand van de concepten 'publieke waarden' en 'waardenconflicten'. Vervolgens wordt beschreven hoe er met deze waardeconflicten kan worden omgegaan. Vanuit deze uiteenzetting wordt beschreven hoe data-ethiek kan worden vormgegeven.

Stap 2: Theoretische aanzet instrument (Design iteratie 1)

In stap twee wordt op basis van wetenschappelijke literatuur een eerste aanzet gedaan in het te ontwikkelen instrument. Voor het ontwerp van het instrument wordt de CODIO als basis genomen. Aangezien de CODIO generiek is opgesteld en niet is toegesneden op PaD, wordt specifieke literatuur over PaD gebruikt om invulling te geven aan het instrument. Specifiek wordt besproken welke publieke waarden een rol spelen binnen PaD rond inkomensondersteunende regelingen en welke borgingsmechanismen kunnen worden ingezet om deze waarden te borgen.

Stap 3: Eerste empirische aanvulling instrument (Design iteratie 2)

Met een inhoudsanalyse op (de consultatiereacties op) het wetsvoorstel 'Proactieve dienstverlening SZW' wordt de eerste aanzet voor het instrument verder aangevuld. Dit wetsvoorstel moet het UWV, de SVB en gemeenten de bevoegdheid geven om data te delen rond het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen en hiermee PaD toe te passen.

In het wetsvoorstel wordt expliciet gesproken over de beoogde publieke waarden van PaD (Van Gennip & Schouten, 2023a, p.17). In de consultatiereacties doen diverse non-profits, belangenorganisaties, gemeenten en uitvoeringsorganisaties suggesties voor verbeteringen van deze wet en uiten ze hun (ethische) bedenkingen met betrekking op de toepassing van PaD. Dit zijn directe en indirecte stakeholders van de PaD. Deze reacties worden vanuit het principe van *value-sensitive design* gezien als belangrijke inzichten over publieke waarden binnen PaD (Costanza-Chock, 2020, pp.46-51; Franzke et al., 2021, p.553).

Stap 4: Tweede empirische aanvulling instrument (Design iteratie 3)

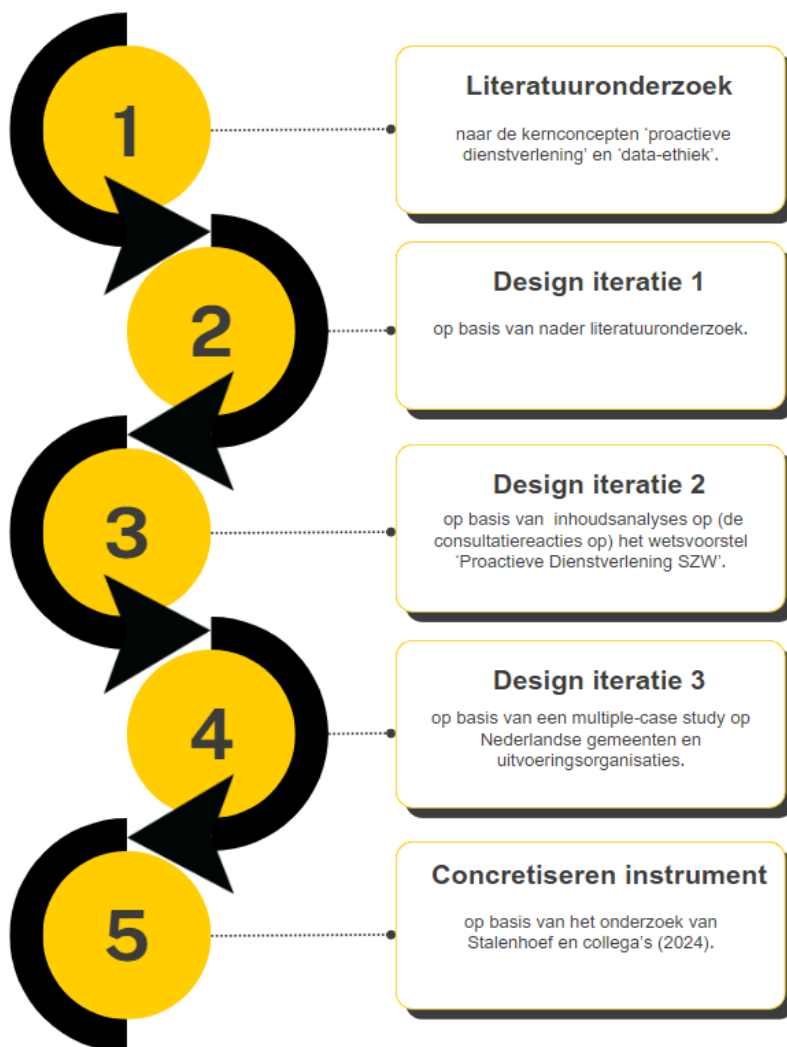
Vervolgens wordt middels een multiple-case study onderzocht op welke manier Nederlandse gemeenten en uitvoeringsorganisaties PaD toepassen en hoe data-ethiek in deze praktijkvoorbeelden wordt vormgegeven (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.58; Bryman, 2016, pp.60-68). Dit wordt allereerst gedaan aan de hand van inhoudsanalyses op openbaar beschikbare en ontvangen interne documentatie over de praktijkvoorbeelden (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.81). Vervolgens zijn de bevindingen van deze inhoudsanalyses met semi-gestructureerde interviews gevalideerd en uitgebreid (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.75). De resultaten van de inhoudsanalyse en interviews leiden tot een opsomming van publieke waarden die binnen de PaD spelen en een overzicht van borgingsmechanismen waarop deze waarden kunnen worden geborgd. Dit overzicht kan worden gezien als een menukaart van acties die publieke organisaties kunnen toepassen om publieke waarden te borgen. Het onderzoek heeft niet als doel om de effectiviteit van deze borgingsmechanismen te onderzoeken.

Vanuit de resultaten van deze multiple-case study kan het instrument verder aangevuld worden. Dit resulteert in de derde aanzet voor het instrument.

Stap 5: Concretiseren instrument

Tot slot wordt het instrument. aan de hand van het onderzoek van Stalenhoef en collega's (2024) naar de CODIO, omgevormd tot een workshop. Het concretiseren van het instrument biedt hiermee de mogelijkheid om deze te laten valideren op bruikbaarheid en werkbaarheid. Deze vorm van prototyping (Hillgren et al., 2011, p.173) maakt het mogelijk om op een snelle manier te itereren en leren (Bason, 2018, p.246). Besproken wordt hoe het valideren van het instrument bij mede-onderzoekers heeft bijgedragen aan het ontwerp van het instrument.

Daarnaast wordt met het concretiseren van het instrument de basis gelegd om deze op concrete praktijkvoorbeelden te testen. Het testen van het instrument geeft antwoord op de vraag of het instrument passend is en of deze aansluit bij de maatschappelijke en organisatorische context (Van Hout et al., 2024, p.2). Dit laat zien dat het instrument na dit onderzoek niet 'af' is, maar continu kan worden doorontwikkeld (Bason, 2018, p.221; Hillgren et al. 2011, p.171).



Figuur 1: Opbouw van het onderzoek

2. Theoretisch kader

2.1. Proactieve dienstverlening rond inkomensondersteunende regelingen

2.1.1. Het dienstverleningsproces

Het dienstverleningsproces kan worden opgedeeld in drie fasen: *pre-purchase*, *service encounter* en *post-encounter* (Lovelock & Wirtz, 2011, pp.35-36). De *service encounter* is de fase waarin de dienst daadwerkelijk wordt afgenomen door de burger en wordt verstrekt door de dienstverlenende organisatie. Hiermee wordt deze fase ook wel aangeduid als het leveringsproces (Bharosa et al., 2021, p.244; Eubanks, 2018, p.198) of het “*core event*” van de dienstverlening (Pawlowski & Scholta, 2023, p.6). In de fase voorafgaand aan deze afname, de *pre-purchase* fase, worden burgers bewust van hun behoefte voor de dienst (Lovelock & Wirtz, 2011, p.36). Deze fase wordt aangeduid als het ‘geschiktheidsproces’. In deze fase gaat men op zoek naar informatie, onderzoekt het alternatieven en maakt het een keuze in het wel of niet aanvragen van een dienst (Masiero & Das, 2019, p.917). De fase na het afnemen van de dienst wordt gekenmerkt door een evaluatie over de dienst (Lovelock & Wirtz, 2011, p.36). In deze *post-encounter* fase wordt de burger gevraagd naar de ervaring over de verstrekte dienstverlening. Door middel van dergelijke evaluaties kunnen burgers bijdragen aan het verbeteren van de dienstverlening (Moore, 2013, p.266).

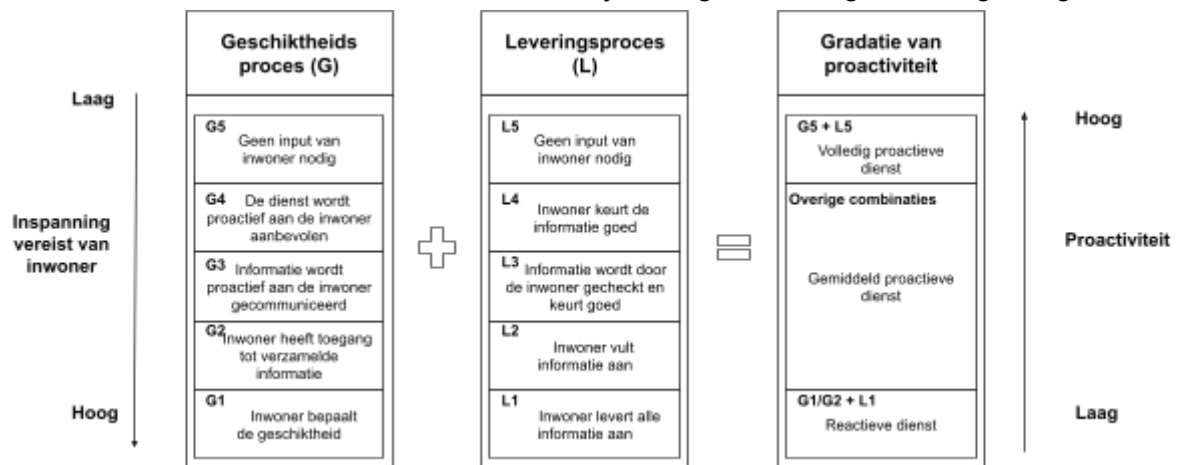
2.1.2. Proactieve dienstverlening

In plaats van dat diensten worden aangevraagd door burgers (*pull*), kunnen diensten ook actief aan de burger worden aangeboden (*push*) (Erlenheim et al., 2020, p.453; Körde et al., 2019, p.4; Linders et al., 2018, p.69; Sirendi & Taveter, 2016, p.228). Doordat het initiatief hiermee verschuift van de burger naar de overheid, valt er te spreken van proactieve in plaats van reactieve dienstverlening (Bharosa et al., 2021, p.243; Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.409). Dienstverlening wordt proactief gezien als de overheid de burger eerst benadert (Scholta & Lindgren, 2019, p.3).

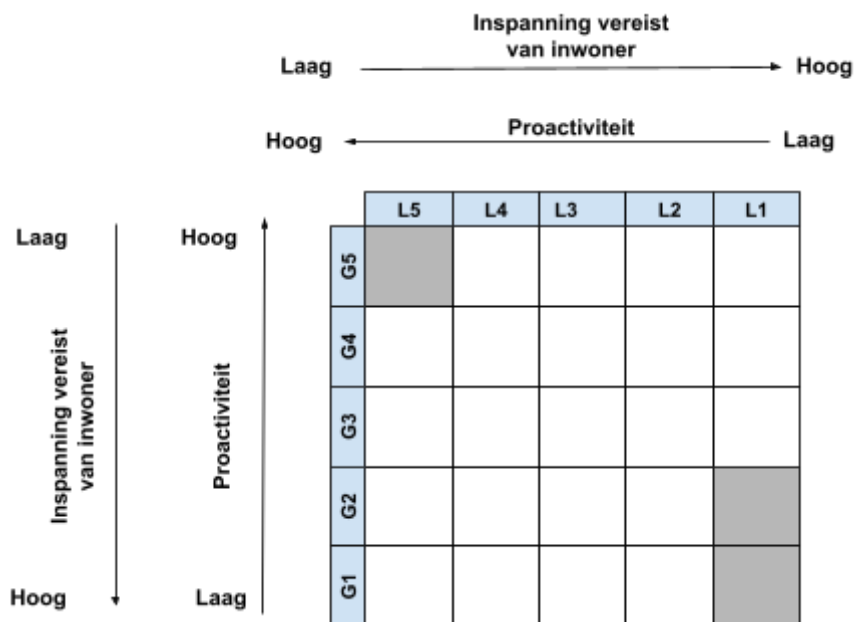
Het actief aanbieden van de diensten gebeurt op basis van veranderende behoeften, eigenschappen of kenmerken van burgers (Pawlowski & Scholta, 2023, p.1). Dit wordt aangeduid als de *life-cycle theory* (Erlenheim et al., 2019, p.29). Vanuit deze theorie wordt aan de hand van specifieke veranderingen in de levenssituatie van een burger, zoals het krijgen van een kind, de behoefte voor een dienst bepaald. Op basis van dergelijke veranderingen kan de dienstverlenende organisatie ervoor kiezen diensten proactief aan te bieden (Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.409).

Een stap verder kunnen organisaties aan de hand van de *life-cycle theory* ook voorspellen wanneer een burger in de toekomst recht heeft op een dienst (*predict*) (Bharosa et al., 2021, p.250; Erlenheim et al., 2020, p.456; Pawlowski & Scholta, 2023, p.2; Scholta & Lindgren, 2019, p.4). Een voorbeeld is dat voorspeld kan worden wanneer iemand met pensioen gaat, en op welke diensten deze persoon vanaf dat moment recht heeft. Voorspellende dienstverlening is tevens een vorm van proactieve dienstverlening.

Het onderscheid tussen proactieve en reactieve dienstverlening lijkt echter een stuk minder dichotoom te zijn dan hierboven wordt geschetst (Bharosa et al., 2021, p.244). Op basis van de hoeveelheid en complexiteit van de acties die moeten worden ondernomen, zijn namelijk meerdere gradaties van proactiviteit te onderscheiden (Erlenheim et al., 2020, p.456; Pawlowski & Scholta, 2023, p.3). Brüggemeier (2010, p.93) legt PaD uit aan de hand van de verschillende rollen die overheden kunnen aannemen. Scholta en collega's (2019, p.12) daarentegen leggen PaD uit vanuit het perspectief van de burger, en de hoeveelheid acties die deze moet ondernemen. Overeenkomstig tussen beide perspectieven is dat dienstverlening volledig proactief wordt gezien als er geen interactie is met de burger, ook niet over toestemming (Bharosa et al., 2021, p.244). Echter, beide perspectieven maken minder duidelijk een onderscheid wanneer de dienstverlening als reactief of proactief valt aan te duiden. Bharosa en collega's (2021, p.244) maken dit onderscheid wel expliciet. Op basis van inspanning die de burger moet leveren in de eerste en tweede fase van het dienstverleningsproces schalen ze dienstverlening in op mate van proactiviteit. Deze gradaties, en de hieruit voortvloeiende matrix, zijn als figuur 2 en figuur 3 toegevoegd.



Figuur 2: Gradaties PaD. Op basis van: Bharosa et al., 2021, p.244



Figuur 3: Matrix gradaties PaD. Op basis van: Bharosa et al., 2021, p.244.

Met de toepassing van PaD lijkt er een verschuiving plaats te vinden in de rol opvatting van de overheid en burger binnen de welvaartsstaat (Dencik & Kaun, 2020, pp.2-3; Rothstein et al., 2011, p.4; Sirendi & Taveter, 2016, p.223; Van Oorschot & Meuleman, 2011, p.82; Welbourne, 2011, p.415). Momenteel wordt de verantwoordelijkheid voor het aanvragen van inkomensondersteunende regelingen bij burgers neergelegd, waarvan wordt verwacht dat ze rationele keuzes maken (Schou & Hjelholt, 2017, pp.3-5 & p.15-16; Slagman et al., 2023, p.10; Zakharova et al., 2024, p.2). Dit perspectief heeft geleid tot dominante aandacht voor het tegengaan van het overgebruik, in de vorm van anti-fraudebeleid (Harnisch, 2019, p.1; Rijksoverheid, 2023, p.8; Roosma, 2020; Roosma et al., 2015, p.178; Van Oorschot, 1991, p.15)¹. Echter, het doenvermogen van burgers blijkt lager te zijn dan werd verondersteld (Bovens et al., 2017, p.127). Dit is onder andere aan het licht gekomen door de “*(harde, onbedoelde) uitwerking van overheidsbeleid en ervaringen als de kinderopvangtoeslagenaffaire*” (Van Gennip & Schouten, z.d., p.12). Als gevolg van deze nieuwe inzichten en ervaringen, wordt gestreefd naar een betrouwbare, inclusieve en responsieve overheid (Digitale overheid, 2020, p.11; Rijksoverheid, 2021, p.5; Van Gennip & Schouten, z.d., p.11 & p.17). Dit kan worden aangeduid als de verandering van een passieve overheid naar een proactieve overheid (Kuhn et al., 2021, p.30; Linders et al., 2018, pp.69-70; Shah, 2008, pp.221-222). Kansen voor een proactieve overheid worden gezien in het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen (Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.408). In de volgende paragraaf wordt dit ‘niet-gebruik’ nader uiteengezet.

2.1.3. Niet-gebruik: omvang, gradaties en oorzaken

Het niet ontvangen van regelingen door rechthebbenden wordt aangeduid als niet-gebruik (Matsaganis et al., 2010, p.828; Noël, 2021, pp.4-5; Van Oorschot, 1998, p.101). Men komt in aanmerking voor deze regelingen als het, samen met een partner, een inkomen heeft dat lager is dan het sociaal minimum. Dit geldt voor zowel burgers die uitkeringsgerechtigd, als werkend zijn (Tempelman et al., 2011, p.1). Ondanks dat het lastig is om de omvang van het niet-gebruik in kaart te brengen, blijkt het om serieuze aantallen te gaan (zie bijlage 1). De omvang van niet-gebruik kan worden onderscheiden in laag (<15%), matig (15-30%) en hoog (>30%) (Slagman et al., 2023, p.16).

¹ Niet-gebruik kan worden gezien als ondergebruik van een regeling. Tegenover dit ondergebruik staat het (onrechtmatig) overmatig gebruik van regelingen (Matsaganis et al., 2010, p.828; Van Oorschot, 1991, p.15). Bewust onrechtmatig gebruik van regelingen wordt aangeduid als fraude. Onbewust onrechtmatig gebruik wordt aangeduid als onbedoeld misbruik (Roosma, et al., 2015, p.178). Niet-gebruik en onrechtmatig gebruik sluiten elkaar niet uit, en vinden veelal tegelijk plaats (Van Oorschot, 1998, p.101). Voor een lange tijd is aandacht voor het onrechtmatig gebruik dominant geweest (Roosma et al., 2015, p.178). Onrechtmatig gebruik werd gezien als crisis en een inbreuk op de legitimiteit van de welvaartsstaat en werd dan ook de achillespees van de welvaartsstaat genoemd (Harnisch, 2019, p.1; Roosma, 2020; Roosma et al., 2015, p.178; Van Oorschot, 1991, p.15). Onderliggend aan de aandacht voor overgebruik, is de veronderstelling dat mensen rationele keuzes maken, waarmee de verantwoordelijkheid voor het aanvragen van diensten bij de burgers werd neergelegd (Slagman et al., 2023, p.10). Vanuit deze redenering werd verondersteld dat burgers maximaal proberen te profiteren van de staat, iets wat bij een gebrek aan controle op overconsumptie gemakkelijk zou kunnen. Het inzetten op anti-fraudebeleid zou overconsumptie ontmoedigen en zou hiermee het sociale verzekeringsstelsel optimaal laten functioneren (Harnisch, 2019, p.1; Van Oorschot, 1998, p.101). Op deze manier ging het beleid uit van wantrouwen in de burger (Rijksoverheid, 2023, p.81). Met deze focus op het anti-fraudebeleid, is aandacht voor het tegengaan van niet-gebruik ondergesneeuwd. Dit heeft ervoor gezorgd dat het functioneren van het socialezekerheidsstelsel wordt bedreigd (Van Oorschot, 1991, p.16; Van Oorschot, 1994, p.15). Want naast het feit dat de aandacht en middelen met name gefocust waren op het anti-fraudebeleid, wordt dit beleid ook gezien als een van de oorzaken van niet-gebruik (Lucas et al., 2021, p.172). Het anti-fraudebeleid zou rechthebbende afschrikken om regelingen aan te vragen, vanwege de angst voor represailles bij het maken van fouten bij het aanvragen (Simonse et al., 2022, pp.262-263; Simonse et al., 2023, p.362; Voorn et al., 2024, p.18; Zuurmond, 2008, p.151).

Naast de omvang, zijn er diverse vormen van niet-gebruik te onderscheiden. Niet-gebruik kan namelijk vanuit drie dimensies worden benaderd: (1) primair en secundair niet-gebruik; (2) volledig en gedeeltelijk niet-gebruik en tijdelijk; (3) en permanent niet-gebruik (Van Oorschot, 1995, p.2).

1. Primair niet-gebruik houdt in dat een rechthebbende geen aanvraag doet voor de regeling. Secundair niet-gebruik houdt in dat een rechthebbende een aanvraag heeft ingediend, maar de regeling niet ontvangt (Van Oorschot, 1995, p.2). Dit kan komen door eigen gedrag of door een fout in het systeem. Voorbeelden van dit eigen gedrag zijn het niet aanleveren van informatie of het verliezen van contact met de dienstverlenende organisatie (Slagman et al., 2023, p.14).
2. Volledig niet-gebruik betekent dat de rechthebbende niets ontvangt van waar het recht op heeft (Van Oorschot, 1995, p.2). Van gedeeltelijk niet-gebruik is sprake als een rechthebbende slechts een gedeelte ontvangt waar het recht op heeft. De oorzaak hiervoor kan wederom een fout in het systeem zijn of het onjuist of onvolledig invullen van informatie door de rechthebbende (Van Oorschot, 1995, p.2).
3. Tijdelijk of vertraagd niet-gebruik houdt in dat een rechthebbende een regeling later ontvangt, terwijl deze persoon er al eerder recht op had (Van Oorschot, 1995, p.3). Permanent niet-gebruik houdt derhalve in dat de regeling helemaal niet wordt aangevraagd. Hoewel dichotoom weergegeven, is het aanvragen van regelingen een dynamisch proces (Lucas et al., 2021, p.167). Er kan namelijk sprake zijn van een “exit” en “re-entering” van rechthebbenden (Lucas et al., 2021, p.175; Van Oorschot, 1998, p.118). Redenen waarom rechthebbenden regelingen stopzetten of juist opnieuw aanvragen, zijn zowel gebaseerd op geleidelijke veranderingen in de omgeving/belevingswereld van de rechthebbende als op plotselinge gebeurtenissen waarbij de behoefte of het informatieniveau van de rechthebbende verandert (Van Oorschot, 1998, p.118). Deze geleidelijke en plotselinge veranderingen kunnen de drempel om de regeling aan te vragen verlagen, de balans in *trade-off* in het wel of niet aanvragen veranderen, of ervoor zorgen dat het aanvraagproces opnieuw wordt gestart (Van Oorschot, 1998, p.118).

Oorzaken voor het niet-gebruik van regelingen kunnen worden gecategoriseerd naar drie groepen rechthebbenden: (1) niet-weters, (2) niet-kunners en (3) niet-willers (Rijksoverheid, 2023, pp.36-41; Warin, 2006; p.14).

1. Niet-weters zijn rechthebbenden van regelingen, die niet op de hoogte zijn van het bestaan van de regeling, of niet weten dat ze hiervoor in aanmerking komen (Noël, 2021, p.3 Rijksoverheid, 2023, p.25; Warin, 2006, p.14). Laaggeletterdheid en beperkte digitale vaardigheden zijn veelvoorkomende oorzaken voor het niet-weten (Bovens et al., 2017, p.63; Lucas et al., 2021, p.165; Slagman et al., 2023, p.27). Ook slechte informatievoorziening vanuit de dienstverlenende organisatie en de complexiteit van het Nederlandse stelsel worden genoemd als oorzaken voor het niet-weten (Rijksoverheid, 2023, p.21 & p.27).
2. Niet-kunners zijn rechthebbenden die wel op de hoogte zijn van het bestaan van de regeling, maar niet de capaciteit hebben om deze aan te vragen. Niet-kunners worden ook wel aangeduid als rechthebbenden met een beperkt ‘doenvermogen’ (Bovens et al., 2017, p.9; Rijksoverheid, 2023, p.39). Zo is er bij mensen die in armoede leven veelal sprake van meerdere problemen, wat hun mentale handelingsvermogen beperkt (Bovens et al., 2017, p.59 & p.134). Ook laaggeletterdheid en een gebrek aan digitale vaardigheden worden genoemd als

oorzaken (Bovens et al., 2017, pp.23-26; Rijksoverheid, 2023, p.37). Nog sterker dan voor niet-weters, telt de toenemende complexiteit en bureaucratie van het aanvraagproces als barrière (Noël, 2021, p.1; Slagman et al., 2023, p.11).

3. Niet-willers zijn rechthebbenden die op de hoogte zijn van het bestaan van de regeling en het vermogen hebben deze aan te vragen, maar ervoor kiezen dit niet te doen. Factoren die een positieve rol spelen in deze keuze zijn de hoogte en duur van de uitkering, in combinatie met de behoefte die er is voor deze regelingen (Janssens & Van Mechelen, 2017, p.7; Lucas et al., 2021, p.166; Matsaganis et al., 2010, p.829; Riphahn, 2001, p.395). Factoren die de keuze om een regeling aan te vragen negatief beïnvloeden worden uitgedrukt als 'gepercipieerde kosten' (Harnisch, 2019, p.29; Lucas et al., 2021, p.169; Matsaganis et al., 2010, p.829; Riphahn, 2001, p.393). Dit kunnen psychologische kosten zijn zoals het gevoel van stigmatisering of de moeite die het aanvragen van een regeling kost (Bruckmeier & Wiemers, 2010, p.576; Noël, 2021, p.4; Rijksoverheid, 2023, p.29). Daarnaast kunnen rechthebbenden onvoldoende zicht hebben op wat het ontvangen van een regeling betekent voor andere regelingen die ze ontvangen (Janssens & van Mechelen, 2017, p.7; Lucas et al., 2021, p.166; Matsaganis et al., 2010, p.829). Ook een streng fraudebeleid en eerdere negatieve ervaringen met dienstverlenende organisaties zorgen ervoor dat rechthebbenden regelingen niet willen aanvragen (Lucas et al., 2021, p.172; Noël, 2021, p.4; Rijksoverheid, 2023, p.80). Dit zou namelijk leiden tot angst voor represailles voor het maken van fouten in het aanmeldproces of wanneer de situatie van de ontvanger verandert en deze dit niet tijdig doorgeeft (Simonse et al., 2022, pp.262-263; Simonse et al., 2023, p.362; Voorn et al., 2024, p.18; Zuurmond, 2008, p.151). Tot slot kunnen rechthebbenden wantrouwend zijn richting de overheid (Janssens & Van Mechelen, 2017; Simonse et al., 2022, p.263)

2.1.4. De complexiteit van niet-gebruik

De uiteenzetting van de drie type niet-gebruikers, laat zien dat de niet-gebruikers kunnen worden aangeduid als complexe en misschien wel onmogelijke cliënten (Noordegraaf, 2015, p.80 & p.147). Niet-gebruikers zijn complex doordat ze niet altijd direct zichtbaar zijn, niet goed weten wat ze willen met betrekking tot de dienstverlening en soms helemaal geen regelingen willen ontvangen (Noël, 2021, p.7). Daarnaast komt de doelgroep overeen met wat Hargrove en Gildewell (1987) aanduiden als onmogelijke cliënten. Kenmerken van dit type cliënten zijn: het niet erkennen van de autoriteit van de verstrekkers van de regelingen; geen vertrouwen hebben in de idealen onderliggend aan de regelingen; het niet nemen van verantwoordelijkheid; en slechte traceerbaarheid. De slechte traceerbaarheid van niet-gebruikers maakt dat er ook wel wordt gesproken van verborgen armoede (Riphahn, 2001, p.380) en is tevens één van de redenen dat de omvang van het niet-gebruik lastig te meten is (Bargain et al., 2010, p.376 & p.393; Rijksoverheid, 2023, p.28). Daarnaast zorgt deze slechte traceerbaarheid ervoor dat er onvoldoende zicht is op verdeling van de niet-gebruikers in niet-weters, niet-kunners en niet-willers. Dit maakt het voor dienstverlenende organisaties lastig in te schatten wanneer ze moeten inzetten op het vergroten van de bekendheid van de regelingen, burgers moeten ondersteunen in het aanvragen of dat het percentage niet-gebruik 'aanvaardbaar' is. Echter, met de toepassing van PaD worden pogingen gedaan om de complexiteit en onmogelijkheid van niet-gebruikers te laten afnemen (Bokhorst, 2022, p.19; Goedemé et al., 2022, p.83; Slagman et al., 2023, p.34; Van Gennip & Schouten, z.d.-a; Zuurmond, 2008, p.164).

2.1.5. Proactieve dienstverlening samengevat

Al met al kan proactieve dienstverlening worden uitgelegd als het actief aanbieden van diensten aan burgers. Hiermee onderscheidt het zich van reactieve dienstverlening. Er bestaat een variëteit aan vormen en gradaties waarop PaD kan worden toegepast (Bharosa et al., 2021, p.244; Pawlowski & Scholta, 2023, p.10). Gradaties van proactiviteit kunnen worden onderscheiden op basis van de hoeveelheid en aard van de acties die burgers moeten ondernemen in de *pre-purchase en service encounter* fase van het dienstverleningsproces.

PaD rond inkomensondersteunende regelingen kan worden uitgelegd als het actief aanbieden van diensten om niet-gebruik tegen te gaan. Dit onderzoek onderscheidt niet-gebruik in primair en secundair, volledig en gedeeltelijk en tijdelijk en permanent niet-gebruik. Dit onderzoek onderscheidt niet-weten, niet-kunnen en niet-willen als de oorzaken voor niet-gebruik. De omvang van niet-gebruik is in dit onderzoek aangeduid als laag (<15%), matig (15-30%) en hoog niet-gebruik (>30%).

Kansen worden gezien om met PaD het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen tegen te gaan. Om ervoor te zorgen dat dit op een ethisch verantwoorde manier gebeurt is het van belang om zicht te hebben op wat ethiek is en hoe het kan worden vormgegeven.

2.2. Data-ethiek

2.2.1. Data-ethiek

Ethiek gaat over de vraag wat 'juist' en wat 'onjuist' is (Krisnajaya, 2018, p.3). Er is echter geen eenduidig antwoord op deze vraag te formuleren. Begrip over wat juist en onjuist is verandert namelijk over tijd en is context- en persoonsafhankelijk (Krisnajaya, 2018, p.3; Zwanikken & Ruijter, 2022, p.30). Verschillende filosofische stromingen geven bovendien verschillende antwoorden op de vraag wat ethisch juist is (Krisnajaya, 2018, p.2). Hierdoor lijkt ethiek meer te gaan over de mate waarin iets sociaal acceptabel of sociaal wenselijk wordt bevonden (Floridi & Taddeo, 2016, p.2; Kearns & Roth, 2019, p.86 & p.193; Meijer et al., 2019, p.9). Dit kan worden aangeduid als ethisch pluralisme (Ess, 2006, p.215).

Data-ethiek is een vorm van ethiek die gaat over het ethisch verantwoord inzetten van data en data-gedreven technologieën (Floridi & Taddeo, 2016, p.1). Data-ethiek bestaat uit de ethiek van data, ethiek van algoritmes (i.e. data-gedreven technologieën) en de ethiek van het gebruik van data (Floridi & Taddeo, 2016, p.3). Binnen data-ethiek gaat de term 'sociaal wenselijk' over het optimaal benutten van de kansen die data en data-gedreven technologieën bieden, zonder inbreuk te maken op de individuele rechten van burgers (Floridi & Taddeo, 2016, pp.2-3). Dit maakt dat organisaties afwegingen moeten maken tussen "*enerzijds hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan publieke waarden en anderzijds goed presteren op het gebied van effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing*" (Stalenhoef & Ruijter, 2023, pp.34-35). Hiermee lijkt data-ethiek te gaan over de afweging tussen publieke waarden en het realiseren van effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing.

2.2.2. Publieke waarden

Publieke waarden kunnen worden uitgelegd als een normatief consensus over de rechten en plichten die burgers tegenover de samenleving, de rechtstaat en elkaar hebben, en de principes waarop overheidshandelen en -beleid gebaseerd moeten zijn (Bozeman, 2007, p.17). Waar de rechten en plichten nauw verwant zijn aan de grond- en mensenrechten (Kool et al., 2017, p.7), kunnen de principes worden uitgelegd als de principes van de democratische rechtstaat (Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.35). Doordat publieke waarden een normatief concept is (Bozeman, 2007, p.17; O'Flynn, 2021, p.867) kunnen deze rechten, plichten en principes 'dynamisch, divers, contextspecifiek, dubbelzinnig, overlappend en soms conflicterend' zijn (Abdulkareem & Ramli, 2021, p.3).

Effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing worden ook wel aangeduid als de *triple e-values* (*effectivity, efficiency, economy*) van e-government (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2022, p.232; Kearns & Roth, 2019, p.19 & p.63; Twizeyimana & Andersson, 201, pp.170-172; Yang & Rho, 2007, p.1212). Door deze *triple-e values* apart te benoemen van de publieke waarden, maken Stalenhoef en Ruijter (2023, pp.34-35) een onderscheid binnen het concept 'publieke waarden'. Dit wordt aangeduid als de afweging tussen enerzijds verantwoord en anderzijds kwalitatief goed optreden (Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.35).

Duiding van deze afweging kan worden gevonden in het onderscheid van publieke waarden in sigma-waarden, theta-waarden en lambda-waarden (Hood, 1991, p.11). Respectievelijk kunnen deze type waarden worden uitgelegd als: zuinigheid en doelgerichtheid; eerlijkheid en rechtschapenheid; en veiligheid en veerkracht (Hood, 1991, p.11; Noordegraaf, 2015, pp.107-108). Sigma-waarden gaan hiermee over het 'kwalitatief goed optreden' en theta-waarden over het 'verantwoord optreden'.

Een andere manier om het 'kwalitatief goed optreden' en 'verantwoord optreden' uit te leggen is aan de hand van het onderscheid van publieke waarden in uitkomstwaarden en proceswaarden (Douglas & 't Hart, 2019, p.27). Uitkomstwaarden hebben betrekking op wat organisaties met hun acties willen bereiken en richten zich hiermee op het kwalitatief goed optreden (Douglas & 't Hart, 2019, p.27). Uitkomstwaarden kunnen zowel betrekking hebben op uitkomsten voor de samenleving en/of individuele burgers, als op uitkomsten voor de organisatie zelf (Jørgensen & Bozeman, 2007, pp.359-360). Binnen proceswaarden staat niet de uitkomst, maar het proces van het overheidshandelen centraal (Bozeman, 2007). Proceswaarden gaan hiermee over het verantwoord optreden².

Kortom, publieke waarden gaan enerzijds over het kwalitatief goed optreden en anderzijds over het verantwoord optreden door publieke organisaties. Respectievelijk wordt dit aangeduid als uitkomstwaarden en proceswaarden.

² Binnen de context van dit onderzoek kunnen uitkomst- en proceswaarden als volgt worden uitgelegd: In de inleiding is gesteld dat PaD zich richt op het verhogen van de effectiviteit van inkomensondersteunende regelingen. Tegelijkertijd wordt ongelijke behandeling van burgers, stigmatisering en inbreuk op privacy genoemd als risico's van PaD. In het streven naar de beoogde effectiviteit (uitkomstwaarde) lijken de waarden gelijke behandeling, non-stigmatisering en privacy (proceswaarden) bedreigd te worden. Doordat PaD niet wordt toegepast om deze proceswaarden te realiseren, maakt dat deze proceswaarden ook kunnen worden aangeduid als secundaire of instrumentele waarden (Bryson et al., 2014, p.453). De uitkomstwaarde 'effectiviteit' geldt hiermee wel als primaire waarden van het overheidshandelen.

2.2.3. Waardenconflict

De afweging tussen uitkomst- en proceswaarden laat zien dat er botsende verwachtingen zijn van het handelen van overheden (Douglas & 't Hart, 2019, p.25). Dit kan worden aangeduid als een waardenconflict of ethisch dilemma (Krisnajaya, 2018, p.6; Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.40; Zwanikken & Ruijter, 2022, p.29 & p.42). Het omgaan met een waardenconflict is een proces van het "*balanceren van publieke waarden en het borgen van ethische principes*" (Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.44). Dit proces gaat over het maken van een morele en weloverwogen keuze, aan de hand van de beschikbare middelen (Hodge et al., 1991, p.67; Kearns & Roth, 2019, p.19). Deze keuze dient vervolgens geborgd te worden in de organisatie (Bharosa et al., 2021, p.250; Krisnajaya, 2018, p.10). Deze borging is van belang zodat de ethiek door medewerkers wordt nageleefd, waardoor zij verantwoorde beslissingen zullen maken (Zwanikken & Ruijter, 2022, p.30). Op organisatieniveau zorgt de borging ervoor dat dienstverlenende organisaties kwalitatief goed en verantwoord optreden (Meijer & Ruijter, 2021, p.11).

Kortom, het omgaan met een waardenconflict bestaat uit (1) het identificeren van en het maken van een keuze tussen publieke waarden en (2) het borgen van de gekozen waarden binnen de organisatie. Deze stappen worden gezamenlijk aangeduid als het vormgeven van data-ethiek.

2.2.4. Identificatie van waarden

Het vormgeven van data-ethiek begint bij de identificatie van publieke waarden (Burkholder et al., 2020, p.109). Er zijn diverse tools en assessments ontwikkeld die helpen bij het identificeren van publieke waarden. Voorbeelden zijn 'Begeleidingsethiek' (VNG, 2022), 'Code Goed Openbaar Digitaal Bestuur (CODIO)' (Meijer & Ruijter, 2021), 'Datadialoog' (IBDS, 2024) en 'De Ethische Data Assistent (DEDA)' (Franzke et al., 2021). Toepassing van dergelijke methoden kan zowel in de ontwikkelingsfase, als tijdens een aanpassingsproces plaatsvinden (Franzke et al., 2021, p.551; Wright et al., 2014, p.327). Dit laat zien dat de identificatie van waarden een continu of doorlopend proces is (Dhirani et al., 2023, p.3).

Diverse auteurs onderstrepen het belang van het betrekken van interne en externe stakeholders bij het identificeren (Franzke et al., 2021, p.553; Wright et al., 2014, p.335). Deze betrokkenheid kan worden aangeduid als 'co-creatie' (Bason, 2017, pp.39-41; Erlenheim et al., 2020, p.454). Vanuit het principe van *value-sensitive design* wordt duidelijk dat het van belang is dat degene voor wie het beleid gaat gelden, wordt betrokken bij het ontwerp van het beleid (Costanza-Chock, 2020, pp.46-51; Franzke et al., 2021, p.553). Dit kunnen zowel de professionals die de dienstverlening toepassen (Erlenheim et al., 2020, p.454) als burgers zijn (Ruijter & Piotrowski, 2022, p.429). Daarnaast moet deze betrokkenheid leiden tot weloverwogen keuzes en transparantie over gemaakte besluiten (Dignum, 2018, p.1).

Naast de procedurele vraag wie bepaald welke waarden van belang zijn (Moore, 2015, p.9), lijken er bij de identificatie van publieke waarden twee andere vragen centraal te staan: 'Hoe kan een argument als geldig worden verklaard?' en 'Hoe kan worden bepaald of een argument meer waard is dan een ander argument?' (Krisnajaya, 2018, pp.5-6). Deze vragen kunnen worden uitgelegd als het maken van een keuze in de manier waarop met (conflicterende) waarden wordt omgegaan (Kearns & Roth, 2019, pp.192-193; Zwanikken &

Ruijter, 2022, p.29). Binnen de data-ethiek gaat dit over de vraag of en hoe data en data-gedreven technologieën te gebruiken (Meijer et al., 2019, p.9). Een voorbeeld van een gemaakte keuze is de ontwikkelde richtlijn voor het gebruik van generatieve AI door ambtenaren (Van Huffelen, 2023).

Vanuit het ethisch pluralisme kunnen waardenconflicten worden gezien als een normatief construct (Chantillon et al., 2020, p.3; Valle-Cruz, 2019, p.535) of een politiek concept (Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.40). Hiermee spelen ook legitimiteit en draagvlak een rol in het identificeren en maken van keuzes tussen publieke waarden (Franzke et al., 2021, p.552; Moore, 2015, p.104; Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.37). Meijer en De Jong (2020, p.980) onderscheiden drie strategieën om om te gaan met deze waardeconflicten en legitimiteit: *'avoidance'*, *'coping'* en *'learning'*. Respectievelijk zijn voorbeelden van deze strategieën: Het niet erkennen dat er sprake is van een waardenconflict; bepaalde waarden prioriteren; en het in gesprek gaan met stakeholders over het conflict. Deze strategieën sluiten elkaar niet uit. Het Utrechtse ethische Waardemodel (hierna: Uthiek) illustreert dit goed. Aan de hand van, door de gemeenteraad benadrukte waarden, wordt aan de hand van de Uthiek methode met stakeholders in gesprek gegaan over waardenconflicten.

In de empirie is het identificeren van, en het maken van een keuze tussen, publieke waarden direct met elkaar verbonden. Daarom heeft dit onderzoek ervoor gekozen om deze onderdelen samen te voegen onder de term 'identificeren'. Hiervoor zal de volgende definitie worden gebruikt: Het (doorlopende) proces van het identificeren van publieke waarden en het maken van een keuze binnen deze waarden.

2.2.5. Borging van waarden

Zoals in 2.2.3. is besproken, is het van belang dat dit weloverwogen besluit wordt geborgd in de organisatie. Dit wordt aangeduid als de governance van de data-ethiek, en kan worden uitgelegd als: *"het geheel van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met bijbehorende afspraken, regelingen en procedures die bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat in de organisatiepraktijk gewaarborgd is dat de inhoudelijke doelstellingen gerealiseerd worden."* (Versmissen & Soerjadi, 2022, p.7). Deze governance gaat over het borgen van publieke waarden *"in de vorm van acties en bewustzijn op alle niveaus van de publieke organisatie"* (Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.40). Dit laat zien dat de borging niet alleen formeel, maar ook informeel plaatsvindt.

Borging kan middels drie mechanismen plaatsvinden: structurele, procedurele en relationele mechanismen (Abraham et al., 2019, p.428). Structurele mechanismen gaan over de verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden (Abraham et al., 2019, p.428). De procedurele mechanismen gaan over het accuraat, effectief en juist gebruiken van de data en krijgen vorm in strategie, beleid, standaarden, procedures, prestatie metingen en compliance metingen (Abraham et al., 2019, p.429). Relationele mechanismen gaan over het creëren van gedeeld begrip en bewustzijn, tussen interne en externe stakeholders, over het gebruik van de data en data-gedreven technologieën (Abraham et al., 2019, p.430).

Vanuit de bespreking dat PaD primair wordt toegepast om uitkomstwaarden te realiseren (zie 2.2.2.) wordt verondersteld dat uitkomstwaarden reeds geborgd zijn in het ontwerp van het proactieve dienstverleningsproces. In het streven naar de beoogde uitkomsten, kunnen proceswaarden worden bedreigd. Om PaD verantwoord toe te passen is het van belang dat deze proceswaarden worden geborgd en hiermee de bedreiging wordt tegengegaan. Deze redenatie laat zien dat borgingsmechanismen gericht zijn op het borgen van proceswaarden.

Naast het opvangen van reeds bekende risico's moeten organisaties er ook voor zorgen dat onvoorziene risico's worden opgevangen. Het rekening houden met deze "*unknown unknowns*" (Mittelstadt et al., 2016) kan worden uitgelegd als het behoorlijkheidsprincipe (Meijer et al., 2019, p.13). Een van de manieren om aan dit principe te voldoen, is om het proces van het gebruik van data te verlangsamen (Ruijter et al., 2022, p.326). Dit maakt het namelijk mogelijk om stil te staan bij de risico's en lange-termijn implicaties te onderzoeken (Ruijter et al., 2022, p.326). Een andere blik op het behoorlijkheidsprincipe is dat in elk van de drie borgingsmechanismen moet worden voorzien (Pullen, 2023, p.49). Hiermee wordt een continue reflectie op het gebruik van data en data-gedreven technologieën geborgd. Tevens groeit hiermee het ethisch bewustzijn van de organisatie, waardoor toekomstige risico's geïdentificeerd en opgevangen kunnen worden (Pullen, 2023, pp.49-50). Dit laat zien dat de mechanismen niet alleen helpen bij het borgen, maar ook bij het identificeren van (nog onbekende) waarden.

Al met al wordt borging in dit onderzoek gedefinieerd als het borgen van de keuze over het gebruik van data of data-gedreven technologieën in de organisatie, en het borgen van het behoorlijkheidsprincipe, middels structurele, procedurele of relationele mechanismen. Borgingsmechanismen zijn hiermee met name gericht op het borgen van proceswaarden.

2.2.6. Data-ethiek samengevat

In dit hoofdstuk is data-ethiek uiteengezet als een vorm van ethiek die gaat over het ethisch verantwoord inzetten van data en data-gedreven technologieën. Vanuit het ethisch pluralistisch perspectief gaat dit 'verantwoord inzetten' over de mate waarin iets sociaal acceptabel of sociaal wenselijk wordt bevonden. Het vormgeven van data-ethiek bestaat uit het identificeren van en het maken van een keuze tussen publieke waarden. Binnen publieke waarden wordt een onderscheid gemaakt tussen uitkomst- en proceswaarden. Uitkomstwaarden zijn de beoogde waarden van het overheidshandelen. Binnen proceswaarden staat het proces van dit overheidshandelen centraal. De keuze tussen (conflicterende) publieke waarden dient middels structurele, procedurele en relationele mechanismen geborgd te worden in de organisatie. Deze borging kan worden aangeduid als data governance.

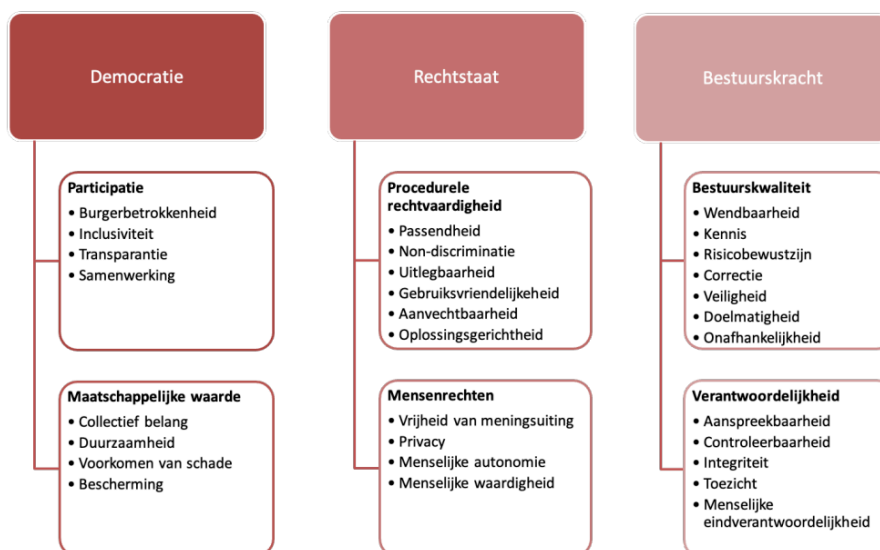
Nu antwoord is gegeven op de vraag wat proactieve dienstverlening is en hoe data-ethiek kan worden vormgegeven, is het van belang deze concepten met elkaar te verbinden. Daarom wordt in het volgende hoofdstuk theoretisch onderzocht hoe de data-ethiek binnen PaD rond inkomensondersteunende regelingen kan worden vormgegeven. Dit resulteert in de eerste aanzet voor het instrument.

3. Design iteratie 1

In dit hoofdstuk wordt allereerst uiteengezet waarom de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (hierna: CODIO) een geschikte basis vormt voor het ontwerp van het instrument. Aan de hand van de CODIO wordt vervolgens onderzocht welke publieke waarden en borgingsmechanismen een rol spelen binnen PaD rond inkomensondersteunende regelingen. Echter, door het generieke karakter biedt de CODIO onvoldoende concrete inzichten in de manier waarop data-ethiek kan worden vormgegeven binnen PaD. Daarom wordt in de literatuur gezocht naar waarden en borgingsmechanismen die specifiek gelden binnen de PaD rond inkomensondersteunende regelingen. Vanuit deze theoretische inzichten wordt een eerste aanzet voor het instrument ontworpen.

3.1. Methoden

Zoals in 2.2.4 is besproken, zijn er tools ontwikkeld die helpen bij het identificeren van en maken van keuzes binnen waardenconflicten. Een van de functies van deze tools is het uiteenzetten van waarden, waarover een normatief consensus bestaat dat deze 'publiek' zijn (Meijer & Ruijer, 2021, p.8; Meijer et al., 2019, p.13). De Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur is een van deze tools. In deze code worden kaders geschetst voor publieke waarden binnen de context van het Nederlands openbaar digitaal bestuur (Meijer & Ruijer, 2021, p.20). Doordat data en data-gedreven technologieën veelal onderliggend zijn aan PaD, kan PaD worden gezien als een vorm van digitalisering binnen het Nederlands openbaar bestuur. Om deze reden leent de CODIO zich goed om inzichtelijk te maken welke waarden een rol kunnen spelen binnen de PaD rond inkomensondersteunende regelingen. Naast deze identificatie van waarden, is de CODIO erop gericht om een verantwoorde invulling te geven aan digitaal overheidshandelen (Meijer & Ruijer, 2021, p.5). Dit sluit goed aan bij de in 2.2.2. uiteengezette afweging tussen het kwalitatief goed en verantwoord optreden. Tot slot is de CODIO erop gericht om middels deliberatieve dialoog aan de hand van *scenario-based design thinking* (SBDT) te komen tot concrete acties (Stalenhoef et al., 2024, p.22). Dit sluit aan bij het doel van dit onderzoek om organisaties praktisch te ondersteunen de data-ethiek van een concrete casus van PAD vorm te geven.

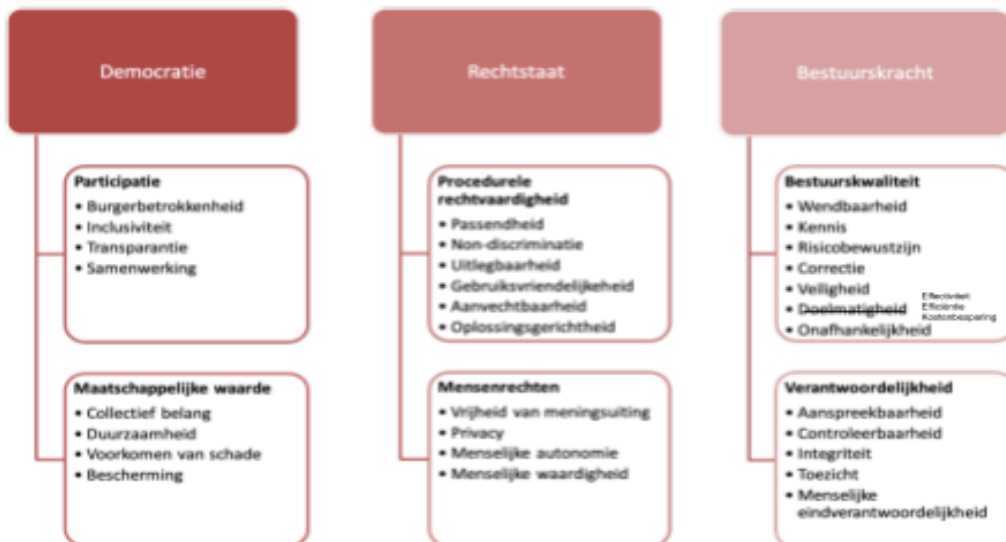


Figuur 4: Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO). Van: Meijer & Ruijer, 2021, p.20

De code, toegevoegd als figuur 4, bestaat uit dertig publieke waarden. Deze waarden zijn onderverdeeld onder drie fundamenteën van het openbaar bestuur (democratie, rechtstaat en bestuurskracht) en zes hieruit voortvloeiende principes (participatie, maatschappelijke waarde, bestuurskwaliteit, verantwoordelijkheid, procedurele rechtvaardigheid en mensenrechten) (Meijer & Ruijter, 2021, pp.12-15).

In 2.2.2. is gesteld dat effectiviteit een beoogde uitkomstwaarde is van PaD. Echter, deze waarde is niet expliciet opgenomen in de CODIO. Om de code nog beter aan te laten sluiten bij de context van PaD, voegt dit onderzoek daarom de *triple-e values* ‘effectiviteit’, ‘efficiëntie’ en ‘kostenbesparing’ toe. Deze drie waarden vervangen hiermee de CODIO-waarde ‘doelmatigheid’. Deze waarde komt van alle CODIO-waarden het meest in de buurt bij deze effectiviteit. Tegelijkertijd is in de definitie van deze waarde vooral de efficiëntie van de dienstverlening terug te herkennen (Meijer & Ruijter, 2021, p.18).

Met de vervanging van ‘doelmatigheid’ door ‘effectiviteit’, ‘efficiëntie’ en ‘kostenbesparing’ komt de aangepaste CODIO uit op een totaal van tweeëndertig waarden. De aangepaste CODIO is in figuur 5 weergegeven.



Figuur 5: Aangepaste CODIO. Op basis van: Meijer & Ruijter, 2021, p.20

Hoewel de context van PaD goed aansluit bij de CODIO, kan vanuit de code onvoldoende antwoord worden gegeven op de vraag welke waarden een rol spelen binnen de PaD. Dit kan worden verklaard doordat de CODIO is opgesteld als de “basis voor verantwoorde digitalisering” (Meijer & Ruijter, 2021, p.7). Het generieke karakter en de “rijkheid aan waarden” van de code zorgen ervoor dat concrete inzichten in hoe de data-ethiek binnen de PaD kan worden vormgegeven ontbreken (Meijer & Ruijter, 2021, p.5). Daarnaast wordt in de code gesteld dat “aanvullend overleg en onderzoek” benodigd is om tot concrete borgingsmechanismen te komen (Meijer & Ruijter, 2021, p.22). Dit aanvullende onderzoek zal worden gedaan door te onderzoeken welke publieke waarden binnen de literatuur over PaD worden geïdentificeerd. Ook zal binnen deze literatuur worden gezocht naar acties die kunnen worden toegepast om deze publieke waarden te borgen. In de literatuur over PaD worden deze acties ook wel aangeduid als *design principes* (Erlenheim et al., 2020; Khasmammadli & Erlenheim, 2022).

3.2. Resultaten

3.2.1. Publieke waarden

3.2.1.1. Uitkomstwaarden

Wanneer PaD wordt toegepast om niet-gebruik tegen te gaan, lijkt de essentie te gaan om de **effectiviteit** van de dienstverlening te verhogen. Dit kan worden aangeduid als de kwaliteit van de dienstverlening (Bharosa et al., 2021, p.250; De Boer, 2024). Naast de effectiviteit wordt **efficiëntie** van de dienstverlening genoemd als uitkomstwaarde (Bharosa et al., 2021, p.250; Erlenheim et al., 2020, p.453). Tot slot wordt ook **gebruiksvriendelijkheid** gezien als een beoogde uitkomst van proactieve dienstverlening (Bharosa et al., 2021, p.249; Erlenheim et al., 2020, pp.453-455; Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.413).

3.2.1.2. Proceswaarden

Naast deze drie uitkomstwaarden worden er in de literatuur vier proceswaarden genoemd: (1) privacy, (2) menselijke waardigheid, (3) bescherming en (4) inclusiviteit.

(1) Allereerst wordt inbreuk op de waarde '**privacy**' gezien als een risico van PaD (Diallo, 2023; Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.421). Dit onderstreept het belang van het borgen van privacy binnen de PaD.

(2) Ten tweede wordt ook stigmatisering door diverse auteurs genoemd als een risico van PaD (Bharosa et al., 2021, p.243; Devereux, 2016; Schou & Hjelholt, 2017, p.6). Non-stigmatisering kan worden geschaald onder de waarde '**menselijke waardigheid**'.

(3) Ten derde wordt in de literatuur het risico benoemd dat data over burgers, verzameld voor PaD, ook gebruikt wordt voor andere doeleinden. Bijvoorbeeld voor fraudebestrijding rond de armoederegelingen (Zakharova et al., 2024, p.13). Dit wordt door Ruijter en collega's (2022, p.325) aangeduid als "*function creep*". Eerder is besproken dat de focus op het overmatig gebruik van armoederegelingen, aandacht voor het niet-gebruik heeft ondergesneeuwd en de oorzaken voor niet-gebruik heeft gevoed. Ondanks dat het gebruiken van data over de burger voor andere doeleinden goed kan zijn om andere publieke belangen te bereiken, voldoet het niet aan het doel van de verzamelde data. Daarnaast werkt het afschrikkend voor burgers, waardoor ze minder snel de PaD zullen aannemen. Omdat dit valt aan te duiden als een ongewenste actie van de overheid wordt gesteld dat het combineren van focus op over- en ondergebruik van regelingen, de waarde '**bescherming**' bedreigt. Daarnaast is deze waarde terug te vinden in de bevinding dat de acceptatie van PaD afhangt van de mate waarop de dienst een recht of plicht is (Bharosa et al., 2021, p.246). Proactieve dienstverlening rond inkomensondersteunende regelingen die plichten met zich meebrengen zou hiermee ook ongewenst zijn.

(4) Ten slotte kan gesteld worden dat PaD ook de ongelijkheid tussen burgers kan vergroten (Dencik & Kaun, 2020, p.4). In 2.1.3. is duidelijk geworden dat laaggeletterdheid, beperkte digitale vaardigheden en beperkt handelingsvermogen belangrijke oorzaken zijn voor niet-gebruik. In vormen van PaD waarbij beroep wordt gedaan op deze onderdelen van het doenvermogen, zou PaD de ongelijkheid kunnen vergroten (Dencik & Kaun, 2020, p.4; Noël, 2021, p.10). Naast het feit dat niet iedereen dezelfde kansen heeft om gebruik te maken van de voordelen van PaD, wordt gesteld dat de meest gemarginaliseerde groep burgers ook het meeste vatbaar is voor risico's als de *function creep* (Schou & Hjelholt, 2017, p.6; Zakharova et al., 2024, p.13). Beide vormen van ongelijkheid laten zien dat PaD de waarde 'inclusiviteit' in het geding kan brengen.

3.2.2. Borgingsmechanismen

Binnen de CODIO worden zes "*categorieën van organisatorische acties*" genoemd waarmee de de publieke CODIO waarden geborgd kunnen worden in de organisatie (Meijer & Ruijter, 2021, p.22)³. Echter, door het algemene karakter van de CODIO zijn deze categorieën breed opgesteld. Hiermee is aanvullend onderzoek nodig om deze categorieën van acties te vertalen naar concrete acties waarmee de geïdentificeerde waarden kunnen worden geborgd (Meijer & Ruijter, 2021, p.22). Dit aanvullende onderzoek is gedaan door literatuur over PaD te analyseren. Binnen deze literatuur worden drie mechanismen genoemd om publieke waarden te borgen in de organisatie, namelijk: (1) toestemming, (2) dataminimalisatie en (3) gebruiksvriendelijke dienstverlening.

(1) **Toestemming**, en de mogelijkheid om toestemming te weigeren, is van belang om het misbruik van persoonsgegevens en privacy problemen te voorkomen (Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.413). Toestemming kan worden uitgelegd als de controle die burgers hebben over de manier en mate waarop hun persoonlijke informatie wordt gebruikt (Bharosa et al., 2021, p.249). Deze controle hangt volgens Bharosa en collega's (2021, p.249) nauw samen met het vertrouwen van de burger in de dienstverlener of de dienstverlenende organisatie. Dit vertrouwen beïnvloedt onder andere de welwillendheid van de burger om de dienst te ontvangen (Erlenheim et al., 2020, pp.455-456; Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.413). Want hoewel PaD gebaseerd is op de assumptie dat de burgers akkoord zijn met het ontvangen van de diensten (Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.409), kan ook expliciet om toestemming worden gevraagd van burgers. Dit wordt aangeduid als een opt-in systeem (Bharosa et al., 2021, p.250; Pawlowski & Scholta, 2023, p.8). Wanneer burgers geen toestemming hoeven te geven, maar ze wel de mogelijkheid hebben deze stilzwijgende toestemming terug te trekken, valt er te spreken van een opt-out systeem (Erlenheim et al., 2020, p.455; Pawlowski & Scholta, 2023, p.8). Binnen een opt-out systeem wordt het belangrijk gevonden dat burgers een melding krijgen over het bestaan van dit systeem en de mogelijkheid om hun toestemming terug te trekken (Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.413). Een onderdeel van het geven van toestemming is dat burgers de mogelijkheid hebben om aan te geven in welke mate ze proactief benaderd mogen worden (Bharosa et al., 2021, p.249). Al met al is het geven van toestemming een procedureel mechanisme om de wenselijkheid van de PaD te borgen.

³ (1) interactie met stakeholders, (2) aanbesteding en contacten met marktpartijen, (3) (technische) standaarden, (4) informatieverstrekking, (5) onderzoek, monitoring & evaluatie en (6) de inrichting van de organisaties en competenties.

(2) Een andere manier om de privacy te borgen, is door **dataminimalisatie** (Bharosa et al., 2021, p.249). Dataminimalisatie kan worden uitgelegd als het principe om zo min mogelijk data te verzamelen, op te slaan of te gebruiken. Een manier om dit principe te realiseren is door zo veel mogelijk gebruik te maken van reeds bestaande gegevens van burgers (Erlenheim et al., 2020, p.455). Wanneer de burger al diensten ontvangt van de desbetreffende dienstverlenende organisatie, en deze hierdoor al over data van deze burger beschikt, is het makkelijker om PaD toe te passen (Bharosa et al., 2021, pp.246-247; Pawlowski & Scholta, 2023, p.7). Wanneer er geen of niet voldoende data beschikbaar zijn, kan het once-only principe worden toegepast (Erlenheim et al., 2020, p.453). Dit houdt in dat de burger in principe maar een keer wordt gevraagd om informatie toe te sturen. Onderdeel van de dataminimalisatie is ook het principe van doelbinding. Dit betekent dat verzamelde data over de burger alleen mag worden gebruikt voor de doelstelling waarvoor het is verzameld. Dit moet de burger beschermen tegen ongewenste praktijken, en hiermee de waarde ‘bescherming’ borgen. Het principe van dataminimalisatie is een procedureel mechanisme aangezien het gaat over de manier waarop de data verworven en gebruikt wordt (Abraham et al., 2019, p.429).

(3) De inclusiviteit van de PaD kan worden geborgd middels **gebruiksvriendelijke dienstverlening**. Onderdeel van deze gebruiksvriendelijkheid is dat de dienstverlening begrijpbaar is (Bharosa et al., 2021, p.249). Dit kan worden bereikt door simpliciteit in stijl, uitstraling en taalgebruik, en de toegang van de dienstverlening in meerdere talen (Erlenheim et al., 2020, pp.453-455; Voorn et al., 2024, p.44). Ook kan gebruiksvriendelijkheid worden gerealiseerd door het ‘digitaal, tenzij’ principe. Dit houdt in dat de contactmomenten in principe digitaal plaatsvinden, tenzij de burger anders aangeeft (Pawlowski & Scholta, 2023, p.8). Hiermee wordt de dienstverlening ook toegankelijk gemaakt voor niet-digitaal vaardige burgers (Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.413). *User-centric* principes borgen hiermee eerlijke toegang publieke diensten (Bharosa et al., 2021, p.243). Onderdeel van het toegankelijk maken van de dienstverlening is gepersonaliseerde dienstverlening in de vorm van maatwerk (Bharosa et al., 2021, p.243; Erlenheim et al., 2020, p.455; Voorn et al., 2024, p.46). Tot slot wordt aangegeven dat het van belang is dat de dienstverlening transparant is en dat informatie over de PaD beschikbaar is (Erlenheim et al., 2020, p.455).

Al met al bestaat dit mechanisme uit zowel procedurele als relationele onderdelen. Er is namelijk enerzijds sprake van procedures en standaarden waarop de data wordt toegepast en anderzijds van begrip en bewustzijn over hoe de data op een gebruiksvriendelijke manier kan worden toegepast. Dit begrip en bewustzijn komt met name terug in de keuze van medewerkers in wanneer ze burgers maatwerk moeten aanbieden. In figuur 6 zijn de borgingsmechanismen afgezet tegenover de waarden die ze borgen.

Waarden→ Mechanismen↓	Privacy	Menselijke waardigheid	Bescherming	Inclusiviteit
Toestemming	X			
Dataminimalisatie	X		X	
Gebruiksvriendelijke dienstverlening				X

Figuur 6: Matrix van borgingsmechanisme per proceswaarde - eerste aanzet

3.2.3. Beperkingen theoretische bevindingen

Vanuit de CODIO en vanuit specifieke literatuur over PaD is antwoord gegeven op de vraag wat er in de literatuur bekend is over de vormgeving van data-ethiek binnen de PaD. Aan de hand van drie bezwaren kan echter worden gesteld dat deze theoretische resultaten niet dekkend en uitputtend zijn voor de waarden en mechanismen die binnen PaD een rol spelen.

(1) Allereerst is er slechts een beperkte hoeveelheid literatuur beschikbaar over het onderwerp PaD (Khasmammadli & Erlenheim, 2022, p.408; Pawlowski & Scholta, 2023, p.13). Hoewel het onderwerp 'proactieve dienstverlening' raakvlakken heeft met literatuur over social equity (Ruijter & Piotrowski, 2022; Ruijter et al., 2022) en de digitale welvaartsstaat (Dencik & Kaun, 2020; Mittelstadt et al., 2016; Schou & Hjelholt, 2017, p.6; Zakharova et al., 2024, p.13) is literatuur over deze onderwerpen niet altijd toepasbaar op PaD. De reden hiervoor is dat binnen de beschikbare literatuur slechts weinig bekend is over de data-ethiek van PaD, en specifiek rond inkomensondersteunende regelingen. Dat de theoretische resultaten niet dekkend zijn, wordt duidelijk uit het feit dat geen borgingsmechanismen zijn gevonden waarmee de waarde 'menselijke waardigheid' kan worden geborgd.

(2) Ten tweede is in 2.2.4. besproken dat er verschillende strategieën zijn waarop met waardenconflicten kan worden omgegaan (Meijer & De Jong, 2020, p.980). Een van deze strategieën is het benadrukken van specifieke waarden door lokale gemeenten (Franzke et al., 2021, p.552). Dit laat zien dat waarden(conflicten) een politiek concept is (Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.40). Doordat verschillende dienstverlenende organisaties andere waarden prioriteren, zullen ook andere waarden worden geïdentificeerd. Dit beïnvloedt onder andere de keuze of en op welke manier data en data-gedreven technologieën worden gebruikt.

(3) Tot slot kan PaD in veel verschillende gradaties voorkomen. De bevinding dat de gradatie van proactiviteit positief correleert met de hoeveelheid data die hiervoor benodigd is (Scholta & Lindgren, 2019, p.4), veronderstelt dat verschillende gradaties van PaD andere waarden met zich meebrengen. Hiermee wordt verondersteld dat verschillende waarden een rol spelen in de verschillende vormen waarop PaD kan worden toegepast. In de literatuur worden de geïdentificeerde publieke waarden niet direct verbonden aan de mate van proactiviteit van de PaD. Dit maakt dat niet gesteld kan worden of de in 3.1. geïdentificeerde waarden binnen elke vorm van PaD een rol spelen of alleen binnen bepaalde vormen van PaD worden geïdentificeerd.

Al met al laten deze drie bezwaren zien dat er binnen de literatuur een gap bestaat met concrete inzichten over de manier waarop de data-ethiek van PaD kan worden vormgegeven. Dit onderstreept het belang van aanvullend empirisch onderzoek en hiermee de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

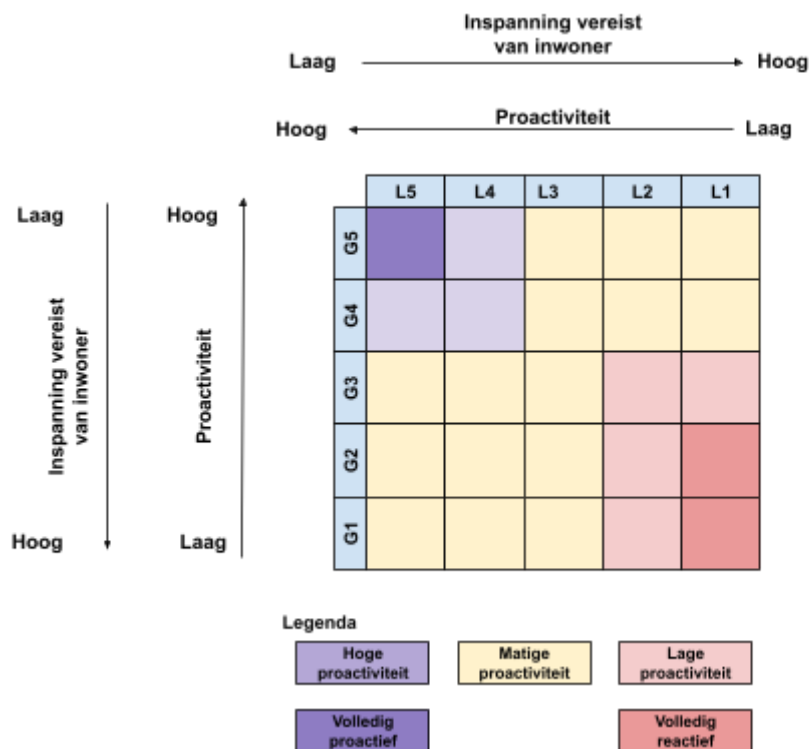
3.3. Eerste aanzet instrument

Ondanks dat de gevonden theoretische resultaten niet dekkend en uitputtend zijn, kunnen deze worden gebruikt om een eerste invulling te geven aan het instrument. Aanvullend op de publieke waarden en borgingsmechanismen, wordt in het ontwerp van deze eerste aanzet rekening gehouden met de veronderstelling dat de verschillende gradaties van proactiviteit verschillende publieke waarden met zich meebrengen. Hiermee bestaat het instrument uit drie onderdelen: (1) de gradatie van proactiviteit van de PaD, (2) de publieke waarden die hierbij een rol spelen en (3) borgingsmechanismen die kunnen worden toegepast om deze waarden te borgen.

3.3.1. Gradaties van proactiviteit

Vanuit de veronderstelling dat verschillende gradaties van proactiviteit verschillende waarden met zich meebrengen, worden de gevonden waarden gecategoriseerd naar mate van de proactiviteit. In 2.1.2. wordt de matrix besproken waarmee Bharosa en collega's (2021, p.245) verschillende gradaties van proactiviteit beschrijven. In deze matrix wordt dienstverlening volledig proactief gezien als het zich bevindt in G5L5 en volledig reactief als het G1L1 scoort. De tweeëntwintig overige combinaties worden hiermee aangeduid als matig proactief.

Om publieke waarden te kunnen onderverdelen naar de gradatie van proactiviteit, is een hernieuwde classificering van deze gradaties benodigd. In aanvulling op de volledige proactiviteit en volledige reactiviteit (Bharosa et al., 2021, p.245), maakt dit onderzoek onderscheid tussen hoge mate van proactiviteit, matige mate van proactiviteit en lage mate van proactiviteit. Dit is weergegeven in figuur 7.



Figuur 7: Drie gradaties van proactiviteit. Op basis van Bharosa et al., 2021, p.244.

3.3.2. Publieke waarden

In 2.2.5. is verondersteld dat uitkomstwaarden reeds zijn geborgd in het ontwerp van de PaD. Vanuit deze redenatie zijn alleen de geïdentificeerde proceswaarden opgenomen in het instrument. Dit betreft de waarden: privacy, menselijke waardigheid, bescherming en inclusiviteit.

In het ontwerp van het instrument is ruimte gelaten voor organisaties om (hun eigen geprioriteerde) proceswaarden toe te voegen, welke volgens hen ook een rol spelen binnen hun PaD. Hiermee wordt ruimte gelaten voor de strategie die dienstverlenende organisaties kunnen toepassen in het omgaan met een waardenconflict (Franzke et al., 2021, p.552; Meijer & De Jong, 2020, p.980). Tevens wordt hiermee recht gedaan aan de bevinding dat waarden(conflicten) een politiek concept is (Stalenhoef & Ruijter, 2023, p.40).

Aangezien in de literatuur niet expliciet wordt gesproken over de mate waarin de geïdentificeerde waarden samenhangen met de gradatie van proactiviteit, kunnen de geïdentificeerde waarden niet worden verdeeld naar de drie gradaties van proactiviteit. In de theoretische aanzet voor het instrument zijn deze verschillende waarden daarom nog bij elke gradatie van proactiviteit toegevoegd. Middels empirisch onderzoek zal worden onderzocht welke waarden een rol spelen bij de verschillende gradaties van proactiviteit. Op basis van deze empirische aanvullingen op het instrument, zullen publieke waarden in het instrument worden onderverdeeld naar de verschillende gradaties van proactiviteit.

3.3.3. Borgingsmechanismen

Om de geïdentificeerde en gekozen proceswaarden te borgen in de organisatie, is het van belang hiervoor acties op te stellen. In figuur 6 is af te lezen welke mechanismen gebruikt kunnen worden om deze verschillende waarden te borgen. Dit overzicht geldt als een menukaart van borgingsmechanismen die organisaties kunnen toepassen. Deze borgingsmechanismen kunnen vervolgens worden geformuleerd als concrete acties. Volgens Meijer en Ruijter (2021, p.25) dient bij het uitwerken van deze acties rekening worden gehouden met de volgende drie punten: *“(1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code, (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is en (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld.”*. Deze drie vragen raken respectievelijk structurele mechanismen, relationele mechanismen en het behoorlijkheidsprincipe. Om de waarden volledig te kunnen borgen, dienen echter in alle drie de borgingsmechanismen te worden voorzien (Pullen, 2023, p.49). Daarom is het van belang dat in de acties procedurele mechanismen worden opgenomen.

3.3.4. CODIO-PaD 1.0

Al met al leidt de nieuwe classificatie van proactiviteit, de geïdentificeerde waarden en de borgingsmechanismen tot de eerste aanzet voor het instrument, weergegeven als figuur 8. Aangezien dit instrument kan worden uitgelegd als de CODIO, gespecificeerd naar het thema PaD, krijgt dit instrument de naam CODIO-PaD. In het volgende hoofdstuk wordt deze aanzet op basis van de empirische resultaten van de inhoudsanalyses op (de consultatiereacties op) het wetsvoorstel ‘Proactieve Dienstverlening SZW’, verder aangevuld.

Lage proactiviteit	Matige proactiviteit	Hoge proactiviteit	Zie figuur 5 om de publieke waarden verder aan te vullen.																																										
Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke waardigheid 3. Bescherming 4. Inclusiviteit 5. ...zelf aanvullen... 6. ...zelf aanvullen...	Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke waardigheid 3. Bescherming 4. Inclusiviteit 5. ...zelf aanvullen... 6. ...zelf aanvullen...	Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke waardigheid 3. Bescherming 4. Inclusiviteit 5. ...zelf aanvullen... 6. ...zelf aanvullen...																																											
Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen. <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="193 607 347 633">Waarde:</th> <th data-bbox="363 607 517 633">Actie:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> </tbody> </table> Beschrijf voor elke actie: <i>(1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code</i> <i>(2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is</i> <i>(3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld</i>	Waarde:	Actie:	Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen. <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="544 607 699 633">Waarde:</th> <th data-bbox="715 607 868 633">Actie:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> </tbody> </table> Beschrijf voor elke actie: <i>(1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code</i> <i>(2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is</i> <i>(3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld</i>	Waarde:	Actie:	Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen. <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="895 607 1050 633">Waarde:</th> <th data-bbox="1066 607 1219 633">Actie:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> </tbody> </table> Beschrijf voor elke actie: <i>(1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code</i> <i>(2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is</i> <i>(3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld</i>	Waarde:	Actie:	Zie figuur 6 voor voorbeelden van toe te passen borgingsmechanismen
Waarde:	Actie:																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
Waarde:	Actie:																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
Waarde:	Actie:																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												
.....																																												

Figuur 8: Eerste aanzet instrument: CODIO-PaD 1.0

4. Design iteratie 2

4.1 Methoden

Inhoudsanalyses zijn uitgevoerd op het wetsvoorstel 'Proactieve Dienstverlening SZW'. Ook zijn inhoudsanalyses uitgevoerd op de consultatiereacties op dit wetsvoorstel. Deze reacties zijn gegeven door diverse non-profits, belangenorganisaties, gemeenten en uitvoeringsorganisaties. In de consultatiereacties doen deze actoren suggesties voor verbeteringen van deze wet en uiten ze hun (ethische) bedenkingen over de toepassing van PaD. Deze reacties worden vanuit het principe van *value-sensitive design* gezien als belangrijke inzichten over publieke waarden binnen PaD (Costanza-Chock, 2020, pp.46-51; Franzke et al., 2021, p.553).

Een nadere toelichting op de uitgevoerde inhoudsanalyse is in bijlage 2 toegevoegd. In de volgende paragraaf worden de geïdentificeerde uitkomst- en proceswaarden en borgingsmechanismen uiteengezet.

4.2. Resultaten

4.2.1. Publieke waarden

4.2.1.1. Uitkomstwaarden

De beoogde uitkomstwaarden van PaD worden expliciet in het wetsvoorstel 'Proactieve Dienstverlening SZW' besproken. Hierbij maken de auteurs van het wetsvoorstel onderscheid in uitkomsten voor de uitvoering en uitkomsten voor de inwoner. Vanuit het uitvoeringsperspectief wordt gesproken over de beoogde effectiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid van PaD.

De waarde 'doelmatigheid' in 3.1. is opgeknipt in effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing. Binnen het wetsvoorstel wordt doelmatigheid uitgelegd als "*het streven om ondersteuning zo gericht en doelmatig mogelijk vorm te geven*". Hierin is met name de effectiviteit van de dienstverlening terug te zien. Om deze reden worden 'doelmatigheid' en 'effectiviteit' samengebracht tot de uitkomstwaarde '**effectiviteit**'. De waarde rechtmatigheid wordt vooral teruggevonden in het doel van het wetsvoorstel: Het aanpassen van de Wet SUWI om datadeling, en hiermee PaD, te faciliteren (Van Gennip & Schouten, 2023a, p.16). Doordat deze waarde gericht is op het wetsvoorstel zelf, en niet wordt bereikt door de toepassing van PaD, wordt 'rechtmatigheid' niet gezien als een uitkomstwaarde van PaD.

Dienstbaarheid, responsiviteit, inclusiviteit, toegankelijkheid en betrouwbaarheid worden genoemd als de uitkomstwaarden vanuit burgerperspectief (Van Gennip & Schouten, 2023a, p.17). Wanneer de toelichting op deze uitkomstwaarden wordt vergeleken met de definities die de CODIO geeft van de publieke waarden, lijken de waarden te gaan om de volgende CODIO-waarden: '**passendheid**', '**inclusiviteit**', '**gebruiksvriendelijkheid**' en '**integriteit**'.

Al met al worden er vijf uitkomstwaarden genoemd in het wetsvoorstel, namelijk: effectiviteit, passendheid, inclusiviteit, gebruiksvriendelijkheid en integriteit.

4.2.1.2. Proceswaarden

Naast deze vijf beoogde waarden worden in de consultatiereacties vijf proceswaarden genoemd, namelijk: privacy, passendheid, bescherming, non-discriminatie en wendbaarheid.

Privacy (C3, C7, C8, C10, C14, C19)

Aangegeven wordt dat PaD inbreuk kan maken op de waarde 'privacy' (C3, C7, C8, C10, C14, C19). Het proactief delen van informatie om PaD toe te passen wordt aangeduid als *“een oplossingsrichting die ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van burgers en die daarmee inbreuk maakt op een grondrecht (privacy)”* (C3).

Passendheid (C2, C3, C7, C8, C11)

In de reacties wordt aangegeven dat PaD niet altijd aansluit bij de oorzaken van niet-gebruik. In 2.1. is gebleken dat het niet-gebruik kan voortkomen uit wantrouwen in de overheid. Aangegeven wordt dat PaD echter dit wantrouwen kan doen versterken (C3, C11) of het vertrouwen kan doen laten afnemen (C8). Daarnaast wordt met sommige vormen van PaD de complexiteit van de huidige context niet aangepakt (C7, C11). Tot slot zouden vormen van PaD niet aansluiten bij de complexiteit van de cliënten: *“Het betreft een groep die we tot nu toe niet hebben weten te bereiken. Als we deze groep nu beter inzichtelijk krijgen en wel willen bereiken, verwachten we dat hier meer op nodig is dan een enkele brief.”* (C2). Dit laat zien dat de waarde 'passendheid' bedreigd wordt.

Bescherming (C2, C3, C4, C7, C10, C18)

Het gebruik van de data voor andere doeleinden, bijvoorbeeld fraudebestrijding, wordt genoemd als risico van PaD (C3, C4, C7, C10). Dit is in 3.2.1. aangeduid als ongewenst handelen van de overheid. Hiermee wordt de proceswaarde 'bescherming' bedreigd. Vanuit deze waarde geredeneerd zou PaD niet moeten leiden tot handhaving (C10) en wordt het onwenselijk bevonden om de bevoegdheid voor PaD *“te leggen bij partijen met een dubbele pet”* (C7). Ook wordt inbreuk op de waarde '(rechts)bescherming' genoemd met een oog op de bescherming van de *“meest kwetsbaren”* (C7, C18). Daarnaast zou PaD niet moeten leiden tot het ontstaan van plichten, zoals een inlichtingen- of arbeidsplicht (C2). In 2.3. is gebleken dat dit de acceptatie van PaD negatief beïnvloedt.

Non-discriminatie (C4, C18)

In lijn met deze bescherming wordt (indirecte) discriminatie genoemd als risico van PaD (C4). Ook zou het wetsvoorstel onvoldoende oog hebben voor de rechtsgelijkheid (C18) en onvoldoende antwoord geven op de vraag hoe discriminatie van groepen wordt voorkomen *“bij het bepalen van het risico op fraude en mogelijk daarop gebaseerde controles”* (C4). Dit laat zien dat de proceswaarde 'non-discriminatie' een rol speelt binnen de PaD.

Wendbaarheid (C2, C4, C11, C18)

Tot slot worden zorgen geuit over de uitvoerbaarheid van de PaD. Dit past binnen de proceswaarde 'wendbaarheid'. Gesteld wordt dat extra middelen benodigd zijn om de beoogde effectiviteit van PaD te kunnen realiseren (C2, C11, C18). Deze *“financiële en personele uitdagingen”* zorgen ervoor dat deze dienstverlening niet altijd uitvoerbaar is. Ook zou de inzet van middelen in verhouding moeten staan met mogelijke opbrengsten (C4). Deze opbrengsten kunnen worden uitgelegd als het bereiken van de doelgroep. Hierbij is het onduidelijk of er wordt gekeken naar de omvang of aard van deze doelgroep (C4).

4.2.3. Borgingsmechanismen

In de consultatiereacties worden zes mechanismen genoemd waarop genoemde proceswaarden kunnen worden geborgd: toestemming, samenwerking, burgerbetrokkenheid, gebruiksvriendelijkheid, audits en verantwoording.

Toestemming (C2, C3, C7, C11, C14, C19)

Het mechanisme dat het meest is genoemd, is het geven van toestemming door burgers (C2, C3, C7, C11, C14, C19). Toestemmingsmechanismen zouden namelijk de waarde 'privacy' borgen (C7, C14, C19). In de reacties wordt gesproken over een "goed bereikbare" opt-out (C14). Echter, andere reacties geven aan dat een opt-out mogelijk "mosterd na de maaltijd" is (C11) en in de praktijk geen nut heeft. In C7 wordt dit uitgelegd als: "De groep mensen die je probeert te bereiken, zal in het overgrote deel van de gevallen niet op de hoogte zijn op welke uitkeringen ze recht op hebben - laat staan als een opt-out mogelijkheid bestaat". Een opt-out mechanisme zou daarnaast niet klantvriendelijk zijn (C3), niet leiden tot meer rechtsbescherming (C7) en zorgen voor wantrouwen in de overheid (C11). Daarom wordt gepleit voor expliciete toestemming, zoals een opt-in systeem (C2, C7, C19).

Samenwerking (C4, C8) en **burgerbetrokkenheid** (C3, C8, C18)

Samenwerking met andere organisaties rond het niet-gebruik (C4, C8) en burgerbetrokkenheid of het betrekken van burgerperspectieven bij de PaD (C3, C8, C18) worden beide genoemd als mechanismen om de waarde 'passendheid' te borgen. Dit kan middels procedurele mechanismen zoals het betrekken van het burgerperspectief (C3) of het "brede veld van intermediairs" binnen de dienstverlening (C8).

Gebruiksvriendelijke dienstverlening (C2, C9, C10, C14, C19)

Een ander mechanisme om de passendheid te borgen is door middel van een toegankelijke en gebruiksvriendelijke dienstverlening. Dit kan worden bewerkstelligd door middel van persoonlijk en informeel contact (C10, C19) en een grote mate van "benaderbaarheid" van dienstverlenende organisaties (C14). Het versimpelen van de aanvraagprocedure zou de passendheid ook borgen (C2, C9). Om PaD toegankelijk te maken, is flexibiliteit nodig om snel aanpassingen door te kunnen voeren (C2). Al met al moet de toegankelijkheid van de dienstverlening "drempels en wantrouwen" tegengaan (C10) en hiermee de passendheid borgen.

Audits (C12, C18)

Om ervoor te zorgen dat PaD niet leidt tot handhaving, dient dit in de taakomschrijving voldoende te worden vastgelegd (C12). Compliance toetsen en audits (hierna: audits) kunnen worden uitgevoerd om de waarde 'bescherming' te borgen en de rechtmatigheid te toetsen (C18).

Verantwoording (C2, C9, C14, C18)

Tot slot wordt het mechanisme genoemd om gemeenten jaarlijks te laten verantwoorden over de vraag welke maatregelen zij hebben genomen om PaD toe te passen (C9). Verantwoording is ook in het wetsvoorstel zelf opgenomen als mechanisme (Van Gennip & Schouten, 2023a, p.2). Verantwoording kan worden gerealiseerd door gemeenten eindverantwoordelijkheid of zelfs een resultaatsverplichting op te leggen voor PaD (C14, C18). Gesteld wordt dat deze verantwoordelijkheid toezicht op 'non-discriminatie' borgt (C2).

4.3. Tweede aanzet instrument

4.3.1. Gradatie van proactiviteit

Aangezien het wetsvoorstel zich richt op het faciliteren van PaD, en niet gaat over hoe deze wet met concrete proactieve acties kan worden ingevuld, kunnen de geïdentificeerde proceswaarden niet worden verdeeld naar de drie gradaties van proactiviteit. Om deze reden zijn deze waarden nog bij elke gradatie van proactiviteit toegevoegd. Dit benadrukt het belang van nader empirisch onderzoek om te kunnen onderzoeken hoe de data-ethiek van PaD kan worden vormgegeven. Dit aanvullende empirische onderzoek wordt gedaan middels de multiple-case study.

4.3.2. Publieke waarden

Wanneer de geïdentificeerde proceswaarden worden toegevoegd aan de eerste aanzet voor het instrument, leidt dit tot een totaal van zeven proceswaarden. Van deze zeven waarden zijn de proceswaarden 'privacy' en 'bescherming' zowel in de eerste als de tweede iteratie geïdentificeerd.

4.3.3. Borgingsmechanismen

In de consultatiereacties zijn zeven verschillende borgingsmechanismen genoemd. Toestemming en gebruiksvriendelijkheid zijn reeds in de eerste iteratie als mechanisme geïdentificeerd. Het in 3.2.2. uiteengezette mechanisme van dataminimalisatie heeft overeenkomsten met het mechanisme audits. Echter, waar dataminimalisatie meer een principe is, zijn de audits hardere eisen. Om deze reden zijn deze borgingsmechanismen apart beschreven. Al met al leidt de tweede iteratie tot een totaal van zeven borgingsmechanismen. Deze mechanismen zijn in figuur 9 weergegeven.

Waarden→ Mechanismen↓	Privacy	Menselijke waardigheid	Bescherming	Inclusiviteit	Non-discriminatie	Passendheid	Wendbaarheid
Toestemming	X						
Dataminimalisatie	X		X				
Audits			X				
Gebruiksvriendelijke dienstverlening				X		X	
Samenwerking						X	
Burgerbetrokkenheid						X	
Verantwoording					X		

Figuur 9: Matrix van borgingsmechanisme per proceswaarde - tweede iteratie

4.3.4. CODIO-PaD 2.0

Op basis van de uitgevoerde inhoudsanalyses, is het instrument op twee manieren aangevuld. Allereerst zijn de proceswaarden ‘passendheid’, ‘non-discriminatie’ en ‘wendbaarheid’ toegevoegd. Daarnaast zijn de borgingsmechanismen ‘audits’, ‘samenwerking’, ‘burgerbetrokkenheid’ en ‘verantwoording’ opgenomen in het instrument.

De geïdentificeerde proceswaarden kunnen op basis van dit onderzoek niet worden verdeeld naar de drie gradaties van proactiviteit. Dit laat het belang van nader empirisch onderzoek zien. In het volgende hoofdstuk wordt de tweede aanzet voor het instrument daarom aangevuld met de resultaten van de multiple-case study.

Lage proactiviteit	Matige proactiviteit	Hoge proactiviteit																																					
Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke waardigheid 3. Bescherming 4. Inclusiviteit 5. Non-discriminatie 6. Passendheid 7. Wendbaarheid 8. ...zelf aanvullen...	Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke waardigheid 3. Bescherming 4. Inclusiviteit 5. Non-discriminatie 6. Passendheid 7. Wendbaarheid 8. ...zelf aanvullen...	Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke waardigheid 3. Bescherming 4. Inclusiviteit 5. Non-discriminatie 6. Passendheid 7. Wendbaarheid 8. ...zelf aanvullen...	Zie figuur 5 om de proceswaarden verder aan te vullen.																																				
Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen. <table border="0"> <tr> <td>Waarde:</td> <td>Actie:</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> </table> Beschrijf voor elke actie: (1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld	Waarde:	Actie:	Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen. <table border="0"> <tr> <td>Waarde:</td> <td>Actie:</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> </table> Beschrijf voor elke actie: (1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld	Waarde:	Actie:	Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen. <table border="0"> <tr> <td>Waarde:</td> <td>Actie:</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>.....</td> <td>.....</td> </tr> </table> Beschrijf voor elke actie: (1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld	Waarde:	Actie:	Zie figuur 9 voor voorbeelden van toe te passen borgingsmechanismen
Waarde:	Actie:																																						
.....																																						
.....																																						
.....																																						
.....																																						
.....																																						
Waarde:	Actie:																																						
.....																																						
.....																																						
.....																																						
.....																																						
.....																																						
Waarde:	Actie:																																						
.....																																						
.....																																						
.....																																						
.....																																						
.....																																						

Figuur 10: CODIO PaD 2.0

5. Design iteratie 3

5.1. Methoden

Middels een multiple-case study worden diverse praktijkvoorbeelden van PaD geanalyseerd op de manier waarop ze data-ethiek vormgeven (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.58; Bryman, 2016, pp.60-68). Dit wordt allereerst onderzocht aan de hand van inhoudsanalyses. Deze analyses worden uitgevoerd op openbaar beschikbare en ontvangen interne documentatie van de praktijkvoorbeelden (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.81). De inhoudsanalyses hebben allereerst als doel om in kaart te brengen op welke manier PaD wordt toegepast. Daarnaast worden de documenten geanalyseerd op waarden die een rol spelen en borgingsmechanismen die binnen de PaD zijn toegepast. Deze documenten worden net als (de consultatiereacties op) het wetsvoorstel in drie stappen gecodeerd en geanalyseerd. Daarnaast worden semi-gestructureerde interviews afgenomen (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.75). Deze interviews hebben als doel om de bevindingen van de inhoudsanalyse te valideren en uit te breiden.

In bijlage 3 wordt een nadere toelichting gegeven op de casusselectie, respondentenselectie en operationalisatie van de multiple-case study.

5.2. Resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van de multiple-case study besproken. Allereerst worden de onderzochte praktijkvoorbeelden samengevat. Vervolgens wordt PaD uiteengezet in zes concrete acties. Daaropvolgend wordt beschreven welke publieke waarden een rol spelen binnen deze praktijkvoorbeelden en welke borgingsmechanismen worden toegepast om deze waarden te borgen.

5.2.1. Praktijkbeschrijvingen

Onderstaand worden de onderzochte praktijkvoorbeelden van PaD samengevat beschreven. In bijlage 6 zijn de kenmerken van deze praktijkvoorbeelden weergegeven in een tabel. In bijlage 7 tot en met 14 zijn de uitgebreide praktijkbeschrijvingen te vinden.

De gemeente Arnhem: Vergroten bereik individuele inkomenstoelage

Met het project 'vergroten bereik individuele inkomenstoelage' heeft de gemeente Arnhem een werkwijze ontwikkeld waarmee het inwoners in de bijstand proactief aanschrijft over hun mogelijke recht op de IIT. Ook wordt de IIT automatisch verlengd voor rechthebbenden die eerder de IIT hebben ontvangen. Deze werkwijze valt aan te duiden als hoog proactief.

Het Werkplein Drentsche Aa: Ambtshalve toekenning energietoelage 2023

Het WPDA heeft de energietoelage 2023 ambtshalve verstrekt aan inwoners die de toelage in 2022 ook hebben ontvangen en op 1 januari 2023 nog steeds in de uitkering zaten. Deze actie kan worden aangeduid als hoog proactief.

De SVB: Project BEATRICS

De SVB heeft binnen project BEATRICS met een 'Multi Party Computation' (MPC) data gedeeld met het UWV om potentiële AIO-gerechtigden gericht te kunnen benaderen. Middels een handgeschreven ansichtkaart werden deze personen uitgenodigd om voor een telefonische intake met de SVB. Bij geen reactie volgde een dossieronderzoek en een belactie. Wanneer ook hier geen reactie op werd ontvangen, of het telefoonnummer onbekend was, is een briefkaart gestuurd met een uitnodiging voor de telefonische intake. In de intake werd samen het recht op de AIO onderzocht. Als bleek dat de persoon rechthebbend was, kon deze de AIO via het reguliere formulier aanvragen. De benadering van potentiële AIO-gerechtigden kan worden aangeduid als matig proactief.

De gemeente Amsterdam: Project datakoppeling

Binnen het project 'datakoppeling' vergelijkt de gemeente Amsterdam inkomensinformatie uit klantenbestanden met andere informatie over inwoners. Deze informatie over inwoners wordt verkregen uit eigen bestanden, bestanden van andere afdelingen binnen de gemeente en van externe organisaties. Op basis van deze data toetst de gemeente of inwoners recht hebben op een of meer inkomensondersteunende regelingen. Binnen de toetsing maakt de gemeente onderscheid tussen zekere en onzekere minima. Zekere minima krijgen regelingen ambtshalve toegekend, automatisch verlengd of ontvangen een brief waar alleen een handtekening nodig is voor het ontvangen van een regeling. Onzekere minima ontvangen een brief waarin ze worden gevraagd naast een handtekening aanvullende inkomensinformatie in te vullen om een regeling te kunnen aanvragen. Daarnaast vinden ook belacties plaats om zekere of onzekere minima te wijzen op hun (gedeeltelijke) niet-gebruik van, of mogelijk recht op, een regeling. De acties gericht op zekere minima vallen aan te duiden als hoog proactief. De acties gericht op onzekere minima zijn matig proactief.

De gemeente Utrecht: Communicatiecampagne bereik armoederegelingen (CBA)

De gemeente Utrecht probeert met de 'communicatiecampagne bereik armoederegelingen (CBA)' de bekendheid van de armoederegelingen te vergroten. De campagne bestaat uit offline en online communicatie. Om de online communicatie gericht toe te kunnen passen, maakt de gemeente Utrecht gebruik van data van marktpartijen, zoals online locatie, online zoekgedrag en het moment dat iemand overschakelt naar WiFi. De CBA valt aan te duiden als laag proactief.

Gemeente Rotterdam: Advies- en aanvraagmodule

De gemeente Rotterdam is bezig met de ontwikkeling van een advies- en aanvraagmodule. De adviesmodule is erop gericht om inwoners inzicht te geven in de regelingen waar zij mogelijk recht op hebben. De adviesmodule bestaat uit een anonieme variant en een variant waarbij de inwoner inlogt met DigiD, waarmee beschikbare informatie vooringevuld is. Met de aanvraagmodule kan de inwoner de regelingen vervolgens aanvragen. Hierbij is reeds beschikbare informatie vooringevuld. De advies- en aanvraagmodule is laag proactief.

UWV: Maatwerkscan

Het UWV gebruikt binnen de gemeente Den Haag een algoritme waarmee, op basis van negen persoonskenmerken, de kans wordt beoordeeld dat een ontvanger van een WW-uitkering in de bijstand terechtkomt. Medewerkers van het UWV benaderen op basis van deze lijst, die iedere week wordt geüpdatet, proactief klanten met een hoog risico op deze doorstroom. In dit contact worden hun coachingsgesprekken of een 3-gesprek met de gemeente aangeboden. Deze dienstverlening is erop gericht om te voorkomen dat inwoners in de bijstand terechtkomen. Het gebruik van de maatwerkscan is aan te duiden als hoog proactief.

De gemeente Apeldoorn: Erop-af-aanpak

Met de erop-af-aanpak gaat de gemeente Apeldoorn langs de deuren om met inwoners in gesprek te gaan over 'rondkomen'. Met deze gesprekken wil de gemeente de bekendheid van (het recht op) regelingen vergroten. Voorafgaand aan de bezoeken stuurt de gemeente flyers naar haar inwoners. Deze flyers gelden als 'vooraankondiging'. De erop-af-aanpak valt aan te duiden als laag proactief.

5.2.2. Proactieve acties rond inkomensondersteunende regelingen

De praktijkbeschrijvingen laten zien dat PaD rond inkomensondersteunende regelingen door Nederlandse gemeenten en uitvoeringsorganisaties op diverse manieren wordt toegepast. Deze toepassingen zijn onder te verdelen in zes proactieve acties: (1) vooringevulde informatie, (2) vergroten bekendheid, (3) aanbevelen regeling, (4) toestemmingsverzoek, (5) ambtshalve verlenging en (6) ambtshalve toekenning. Onderstaand worden deze vormen van PaD, op volgorde van proactiviteit, uiteengezet.

5.2.2.1. Vooringevulde informatie

Organisaties kunnen informatie voorinvullen wanneer zij reeds gegevens van een klant hebben, en deze online inlogt met DigID om een aanvraagformulier in te vullen. Het voorinvullen van informatie zorgt ervoor dat de klant niet informatie opnieuw moet aanleveren. Afhankelijk van de manier waarop de klant het recht op de regeling heeft bepaald is het voorinvullen van informatie aan te duiden als matig (G4L2) of laag proactief (G3L2, G2L2, G1L2). Een voorbeeld van het voorinvullen van informatie is de aanvraagmodule die de gemeente Rotterdam aan het ontwikkelen is.

5.2.2.2. Vergroten bekendheid

Een andere vorm van PaD is de bekendheid van de regelingen vergroten middels communicatieve acties. Deze vorm van PaD is niet persoonsgericht, maar gericht op groepen inwoners. Dit betekent dat het recht op de regeling niet is vastgesteld voor inwoners die deze communicatieve acties ontvangen. Daarnaast moeten potentiële rechthebbenden zelf de regeling aanvragen. Afhankelijk van de vraag of de inwoner reeds bekend is bij de organisatie en hiermee of informatie in het aanvraagformulier vooringevuld is, is het vergroten van de bekendheid aan te duiden als matig (G3L3) of laag (G3L2/G3L1). Voorbeelden van acties om de bekendheid te vergroten, is het plaatsen van advertenties in kranten, spotjes op de (plaatselijke) radio en flyers. De communicatiecampagne van de gemeente Utrecht is ook een voorbeeld van deze proactieve acties.

5.2.2.3. Aanbevelen regeling

Het proactief aanbevelen van regelingen geschiedt met name bij personen die reeds bekend zijn bij de organisatie, maar waar op basis van beschikbare informatie het recht op de regeling niet volledig kan worden vastgesteld. Aanvullende informatie is nodig van de inwoner om dit recht vast te stellen en om de regeling aan te vragen. Dit maakt dat de mate van proactiviteit valt aan te duiden als matig proactief (G4L2). Voorbeelden van deze acties is het BEATRICES project van de SVB en de brieven gestuurd naar onzekere minima door de gemeente Amsterdam.

5.2.2.4. Toestemmingsverzoek

Een toestemmingsverzoek wordt gestuurd als een organisatie het recht op een regeling kan vaststellen, maar deze wettelijk gezien toestemming nodig heeft om deze te kunnen verstrekken. Inwoners die toestemmingsverzoeken ontvangen zijn reeds klant van de organisatie. Doordat de inwoner alleen maar toestemming hoeft te geven, valt een toestemmingsverzoek aan te duiden als hoog proactief (G5L4). Een voorbeeld van een toestemmingsverzoek is de verkorte aanvraag die de gemeente Amsterdam stuurt naar zekere minima

5.2.2.5. Ambtshalve toekenning en ambtshalve verlenging

Organisaties kunnen regelingen ambtshalve toekennen als ze het recht op een regeling kunnen vaststellen en er (juridisch gezien) geen toestemming nodig is van de inwoner om de regeling toe te kennen. Bij ambtshalve toekenning zijn inwoners reeds bekend bij de organisatie, doordat ze (in het verleden) andere regelingen hebben ontvangen. Regelingen kunnen ook ambtshalve worden toegekend aan een inwoner die dezelfde regeling eerder heeft aangevraagd en ontvangen. Dit wordt aangeduid als ambtshalve verlenging.

Doordat bij zowel de ambtshalve toekenning als verlenging geen acties benodigd zijn van de inwoner, vallen deze acties aan te duiden als volledig proactief (G5L5). Voor ambtshalve verlenging dient de kanttekening te worden geplaatst dat de inwoner eerder bij het aanvragen van de regeling mogelijk al meerdere acties heeft moeten ondernemen. Voorbeelden van ambtshalve verlenging zijn het WPDA met de energietoeslag 2023 en de gemeente Arnhem met de IIT. Een voorbeeld van ambtshalve toekenning is de gemeente Amsterdam met de stadspas.

5.2.2.6. Proactieve acties samengevat

Het overzicht van deze proactieve acties, weergegeven in figuur 11, laat zien dat er een variëteit is aan acties waarop PaD rond inkomensondersteunende regelingen kan worden toegepast. Deze acties verschillen van elkaar in gradatie van proactiviteit. Dit laat zien dat PaD in de praktijk nauwer wordt ingevuld dan in de literatuur.

Proactieve actie:	Proactiviteit:	Beschreven bij praktijkvoorbeeld: ⁴
Vooringevulde informatie aanvraagformulier	Laag of matig	O6
Vergroten bekendheid regeling	Laag of matig	O3, O5, O8
Aanbevelen regeling	Matig	O1, O4, O7
Toestemmingsverzoek	Hoog	O4
Ambtshalve verlenging	Hoog	O1, O2, O4
Ambtshalve toekenning	Hoog	O4

Figuur 11: Overzicht proactieve acties rond inkomensondersteunende regelingen

Om te kunnen onderzoeken hoe de data-ethiek van deze proactieve acties kan worden vormgegeven, is het van belang om zicht te hebben op welke publieke waarden een rol spelen binnen PaD. Dit wordt in het volgende hoofdstuk uiteengezet.

5.2.3. Publieke waarden

Binnen de onderzochte praktijkvoorbeelden zijn in totaal zes uitkomstwaarden en acht proceswaarden geïdentificeerd. Deze waarden worden toegelicht aan de hand van de praktijkbeschrijvingen in bijlage 7 tot en met 14.

5.2.3.1. Uitkomstwaarden

Effectiviteit (O1, O3, O4, O5, O6)

De waarde 'effectiviteit' wordt door organisaties gebruikt om het gebruik van de regeling aan te duiden. Hoe hoger het gebruik, hoe effectiever de regeling en hiermee de dienstverlening. Naast deze directe effectiviteit van het gebruik, leggen de gemeente Utrecht en Apeldoorn effectiviteit uit als het aantal mensen dat is benaderd. Hiermee gaat effectiviteit over het vergroten van de bekendheid. Aangezien niet-weten een van de oorzaken is voor het niet-gebruik, leidt deze grotere bekendheid indirect tot het vergroten van het gebruik.

Efficiëntie (O1, O2, O4, O5, O6)

De waarde 'efficiëntie' richt zich met name op de tijd die medewerkers kwijt zijn met het verwerken van aanvragen. Door PaD zou de dienstverlening slimmer (R4, R6) of sneller (R17) uitgevoerd worden. Efficiëntie zorgt ervoor dat medewerkers meer tijd hebben voor andere taken (R11, R14). Tegelijkertijd gaat de waarde efficiëntie over het gebruiken van zo min mogelijk publieke gelden om een doel te bereiken (R13). Al met al kan efficiëntie worden uitgelegd als het efficiënter omgaan met de capaciteit van de dienstverlening, en hiermee als procesoptimalisatie van het dienstverleningsproces (R4, R6).

⁴ Binnen ieder onderzocht praktijkvoorbeeld zijn een of meer proactieve acties onderzocht. Dit betekent dat de onderzochte, en in dit hoofdstuk beschreven, acties niet uitputtend zijn voor de proactieve acties die de desbetreffende organisaties toepassen. Zo wordt de proactieve actie 'vooringevulde informatie aanvraagformulier' door meerdere organisaties toegepast, maar is deze actie alleen bij de gemeente Rotterdam expliciet besproken.

Gebruiksvriendelijkheid (O1, O2, O4, O6)

De waarde gebruiksvriendelijkheid wordt gevonden in het toegankelijk, vindbaar en bruikbaar maken van de dienstverlening (R1, R5, R6, R11, R12). Binnen deze waarde staat het gemak voor de burger centraal (R15). Dit gemak moet ervoor zorgen dat inwoners minder moeite en inspanning moeten doen om regelingen aan te vragen. Het vergemakkelijken van het aanvragen van regelingen zou hiermee het niet-gebruik door het niet-kunnen tegen moeten gaan (R11).

Menselijke waardigheid (O1, O2, O7)

Menselijke waardigheid wordt binnen PaD uitgelegd als het toepassen van de menselijke maat (O1, O7) en het behandelen van inwoners en klanten met waardigheid en vertrouwen (O1, O2). Menselijke waardigheid is het centraal stellen van de inwoner in de dienstverlening (O7). Dit kan concreet worden vertaald naar het niet vaker dan nodig lastigvallen van de inwoner (R4, R6)

Kostenbesparing (O4, O7)

Kostenbesparing hangt samen met de waarde efficiëntie. Als gevolg van efficiëntie kan namelijk worden bespaard op de kosten voor de dienstverlening. Deze kostenbesparing kan zowel op organisatieniveau (R11) als voor de overheid in brede zin (R16) gelden. Hoewel efficiëntie randvoorwaardelijk lijkt te zijn voor kostenbesparing, leidt efficiëntie niet altijd tot kostenbesparing. Zo kan efficiëntie er ook voor zorgen dat er meer capaciteit beschikbaar is voor andere onderdelen binnen het dienstverleningsproces (R11, R14).

Passendheid (O7)

Net als de menselijke waardigheid, kan de passendheid van de PaD worden teruggevonden in het toepassen van de menselijke maat. Waar menselijke waardigheid vooral gaat over het centraal stellen van (de behoeften van) inwoners, gaat passendheid over het bieden van maatwerk aan inwoners. De toepassing van PaD kan dit maatwerk mogelijk maken (R16, R17).

5.2.3.2. Proceswaarden

Privacy (O3, O4, O5, O6, O7)

Met de waarde privacy wordt veelal verwezen naar wet- en regelgeving rond inkomensondersteunende regelingen, waarvan de AVG de meest genoemde is (R8, R11). De mate waarin privacy wordt bedreigd door de toepassing van PaD hangt dan ook af van de manier waarop de PaD zich verhoudt tot de wet- en regelgeving. Dit kan worden getoetst door privacy officers (R10) of de Autoriteit Persoonsgegevens (R8). Naast de wet- en regelgeving kan privacy ook worden uitgelegd als de mate waarin inwoners ervan bewust zijn dat hun data wordt gebruikt en/of dat ze hier toestemming voor hebben gegeven (R13).

Menselijke autonomie (O3, O4, O5, O6)

PaD kan een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van een inwoner (R8, R9). Met deze inbreuk zou de vrijheid en mogelijkheid van de inwoner om zelf keuzes te maken, worden beperkt (R8, R9). Dit kan ook worden aangeduid als de zelfbeschikking van inwoners (R15). Inbreuk op de menselijke autonomie zou worden gemaakt als de inwoner ongewenst wordt benaderd (R10). Tot slot wordt de menselijke autonomie bedreigd als inwoners het gevoel hebben gevolgd of in de gaten gehouden te worden (R13, R14).

Menselijke waardigheid (O4, O5)

Bedreiging van de menselijke waardigheid kan worden uitgelegd als stigmatisering als gevolg van de PaD (R11). Ook worden bedreigingen op de menselijke waardigheid gevonden in het hebben van een negatieve beleving bij proactieve acties (R13). In de toelichting op de proceswaarden is gezien dat het hebben van een negatieve beleving onder andere te maken heeft met de frequentie waarop een inwoner wordt benaderd (R4, R6). Dit laat zien dat de menselijke waardigheid overlap heeft met de waarde 'menselijke autonomie'.

Non-discriminatie (O5, O7)

De waarde 'non-discriminatie' wordt met name gevonden in de keuze om bepaalde groepen inwoners of klanten wel proactief te benaderen en andere groepen niet. Gesteld wordt dat PaD kan leiden tot ongelijke behandeling van groepen inwoners (R13, R16). Ongelijke behandeling kan vervolgens leiden tot ongelijke kansen die inwoners hebben om van de beoogde uitkomsten van de proactieve acties te genieten (R13).

Aanvechtbaarheid (O3)

In lijn met de menselijke autonomie wordt de proceswaarde 'aanvechtbaarheid' genoemd. Aanvechtbaarheid kan worden uitgelegd als de mogelijkheid die inwoners hebben om voor zichzelf op te komen en gebruik te maken van hun rechten rond het gebruik van hun data (R8). Hiermee ligt de aanvechtbaarheid in lijn met de uitleg die R13 geeft aan de proceswaarde 'privacy'. Binnen de PaD zou de aanvechtbaarheid van de meest kwetsbare groep inwoners worden bedreigd (R8).

Onafhankelijkheid (O3)

De waarde 'onafhankelijkheid' wordt bedreigd wanneer er sprake is van een technische afhankelijkheid van één marktpartij om PaD toe te passen. Onafhankelijkheid is van belang om de onderhoudbaarheid en de beheersbaarheid van de PaD te borgen (R7). Onafhankelijkheid kan worden beperkt doordat de toepassing van PaD om specialistische kennis kan vragen die niet aanwezig is in de desbetreffende organisatie. Hierdoor ontstaat afhankelijkheid van externe partijen (R7).

Wendbaarheid (O3)

Wendbaarheid wordt uitgelegd als de uitvoerbaarheid van de PaD. Onderdeel hiervan is het beheren en aanpassen van de dienstverlening. De uitvoerbaarheid van PaD kan beperkt worden door afhankelijkheid van een marktpartij of door uitdagingen rond de beschikbare capaciteit (R7).

Menselijke eindverantwoordelijkheid (O7)

Menselijke eindverantwoordelijkheid kan worden uitgelegd als het hebben van een menselijke beoordeling in het dienstverleningsproces (R16). Deze waarde kan bedreigd worden doordat medewerkers de PaD, of de hieronder onderliggende technologie, niet juist toepassen. Voorbeelden zijn het blind overnemen van de score van een algoritme (R16). Dit wordt aangeduid als een *automation bias* (Selten et al., 2023).

5.2.3.3. Publieke waarden per praktijkvoorbeeld

Met de zes uitkomstwaarden en acht proceswaarden wordt er een totaal van dertien verschillende publieke waarden genoemd. Dit betekent overigens dat van de tweeëndertig verschillende CODIO-waarden er negentien niet zijn benoemd binnen de praktijkvoorbeelden. Op basis van de resultaten kan echter niet gesteld worden dat deze waarden negentien helemaal geen rol spelen binnen de onderzochte praktijkvoorbeelden. Het kan zijn dat waarden wel een rol spelen, maar dat deze niet zijn geïdentificeerd.

In lijn met deze bevinding, valt het op dat publieke waarden in verschillende mate worden geïdentificeerd binnen praktijkvoorbeelden. Dit verschil is met name zichtbaar bij de proceswaarden (zie figuur 12). Mogelijk hangt dit samen met de vraag of er binnen de praktijkvoorbeelden aandacht is geweest voor de (data-)ethiek van de PaD. Zo zijn bij de onderzochte praktijken waar niet expliciet aandacht is geweest voor de (data-)ethiek van PaD (O1, O2, O6, O8), relatief weinig proceswaarden geïdentificeerd. Binnen de overige praktijkvoorbeelden (O3, O4, O5, O7) is wel (expliciet) aandacht geweest voor het identificeren van proceswaarden. Zo is de PaD van praktijkvoorbeelden O5 en O7 beoordeeld door een ethische commissie. Binnen O3 en O4 werd de aandacht voor de ethiek gelijk gesteld aan het uitvoeren van risicoanalyses als de DPIA, CRSA en de GEB. In deze praktijkvoorbeelden werden de wettelijke kaders (wat mag) gelijk gesteld aan de ethische vraag (wat is wenselijk), waarmee ethiek wordt gezien als een strijd tussen effectiviteit en juridische vragen.

Organisatie	Uitkomstwaarden	Proceswaarden
Gemeente Arnhem (O1)	Effectiviteit Efficiëntie Menselijke waardigheid Gebruiksvriendelijkheid	-
WPDA (O2)	Efficiëntie Gebruiksvriendelijkheid Menselijke waardigheid	-
SVB (O3)	Effectiviteit	Privacy Menselijke autonomie Aanvechtbaarheid Onafhankelijkheid Wendbaarheid
Gemeente Amsterdam (O4)	Effectiviteit Gebruiksvriendelijkheid Efficiëntie Kostenbesparing	Menselijke autonomie Menselijke waardigheid Privacy
Gemeente Utrecht (O5)	Effectiviteit Efficiëntie	Privacy Menselijke waardigheid Menselijke autonomie Non-discriminatie
Gemeente Rotterdam (O6)	Effectiviteit Gebruiksvriendelijkheid Efficiëntie	Privacy Menselijke autonomie
UWV (O7)	Kostenbesparing Menselijke waardigheid Passendheid	Privacy Menselijke eindverantwoordelijkheid Non-discriminatie
Gemeente Apeldoorn (O8)	Effectiviteit	-

Figuur 12: Geïdentificeerde waarden per praktijkvoorbeeld (multiple-case study)

5.2.4. Borgingsmechanismen

Op basis van de multiple-case study zijn acht borgingsmechanismen geïdentificeerd. Deze borgingsmechanismen worden toegelicht aan de hand van de praktijkbeschrijvingen in bijlage 7 tot en met 14.

5.2.4.1. Borgingsmechanismen

Werkinstructies (O1, O3, O4, O5, O6, O7, O8)

Het mechanisme werkinstructies kan worden uitgelegd als het vastleggen van gemaakte afspraken rond de toepassing van de PaD. Deze vastlegging moet de medewerkers die de PaD uitvoeren ondersteunen. Voorbeelden van deze afspraken zijn: hoe inwoners te benaderen (O3, O5, O8), hoe vaak inwoners te benaderen (O3, O4) en hoe de uitkomsten van een technologie te interpreteren en gebruiken (O1, O4, O7).

Werkinstructies moeten ervoor zorgen dat de dienstverlening efficiënt verloopt (O1). Werkinstructies met betrekking tot de timing, framing en boodschap van de PaD moeten de proceswaarden 'menselijke waardigheid' en 'menselijke autonomie' borgen (O5). Tot slot wordt met het opstellen van een werkinstructie over hoe de uitkomsten van een technologie te gebruiken en interpreteren, ook de proceswaarde 'menselijke autonomie' geborgd (O7).

Cultuurinterventie (O1, O2, O3, O4, O5, O6)

Middels cultuurinterventies wordt aandacht besteed aan het creëren van gedeeld begrip over het toepassen van de PaD. Het creëren van gedeeld begrip kan worden uitgelegd als het vaststellen van beoogde uitkomsten en het internationaliseren van deze waarden. Respectievelijk kan dit geschieden middels het vaststellen van een visie of missie rond de PaD (O1, O4, O6) en trainingen (O2, O3, O5). Het vaststellen van een visie kan worden uitgelegd als een mindset waarop de PaD is gebaseerd (O6). Trainingen hebben als doel om bewustwording te creëren over hoe op een wenselijke manier in contact te staan met inwoners (O2, O3). Trainingen kunnen specifiek gericht zijn op onderwerpen als cultuur-sensitief of stress-sensitief werken (O5). Al met al wordt middels cultuurinterventies gepoogd de uitkomst- en proceswaarde 'menselijke waardigheid' te borgen.

Multidisciplinaire betrokkenheid (O1, O2, O3, O4, O6)

Multidisciplinaire betrokkenheid kan worden uitgelegd als de betrokkenheid van verschillende interne of externe experts bij de ontwikkeling en/of toepassing van de PaD. Binnen de ontwikkeling van de PaD betreft dit de betrokkenheid van de uitvoerders van de dienstverlening (O3), ook wel aangeduid als *key users* (O4). Bij het uitvoeren van de dienstverlening kunnen medewerkers vanuit het data/IV perspectief betrokken worden om te monitoren waar de onderliggende technologie in verbeterd kan worden (O1). Multidisciplinaire betrokkenheid zou hiermee de proceswaarde 'wendbaarheid' (O3) en de uitkomstwaarden 'effectiviteit' en 'gebruiksvriendelijkheid' (O1, O2, O4) moeten borgen.

Standaarden rond het gebruik van data (O3, O4, O6, O7)

Naast afspraken rond de vraag hoe de uitkomsten van een technologie te gebruiken, zijn diverse standaarden opgesteld rond het gebruik van data of de data-gedreven technologie. Deze standaarden gaan over de vraag hoe de data of data-gedreven technologie te gebruiken. Gevonden standaarden zijn: dataminimalisatie (O3), doelbinding (O3), de autorisatie van data (O7), het opslaan van data (O3) en het anonimiseren van data (O3, O6). Deze standaarden zijn er met name op gericht om de proceswaarde 'privacy' te borgen (O3, O4, O7). Daarnaast kan de standaard om data te anonimiseren worden toegepast om de menselijke autonomie te borgen (O6).

Toestemming (O3, O4, O7)

In drie onderzochte praktijkvoorbeelden is aan inwoners toestemming gevraagd of hun gegevens gebruikt mogen worden voor PaD (O3, O4, O7). Hierin is onderscheid te maken in expliciete als impliciete toestemming. Expliciete toestemmingsmechanismen worden gevonden binnen O4, waar inwoners bij het aanvragen van de energietoeslag konden aangeven op de hoogte gehouden te willen worden over andere inkomensondersteunende regelingen, en middels een bericht over een opt-out. Een impliciet toestemmingsmechanisme is het opnemen van informatie over de PaD in de privacyverklaring (O7).

Met de toepassing van toestemmingsmechanismen worden allereerst de proceswaarde privacy geborgd (O3, O4). Daarnaast hebben inwoners met toestemmingsmechanismen zelfbeschikking over het gebruik van hun informatie, wat de waarde menselijke autonomie borgt (O3, O6, O7). Tot slot zorgen expliciete toestemmingsmechanismen ervoor dat de proceswaarden transparantie en aanvechtbaarheid worden geborgd (O7).

Ook zijn er praktijkvoorbeelden die bewust de keuze hebben gemaakt geen toestemmingsmechanisme in te bouwen (O1, O6). Binnen O1 is de keuze hiervoor gebaseerd op de verwachting dat de groep die behoefte heeft aan het geven van toestemming, dusdanig klein is. Daarnaast zou het inbouwen van een dergelijk toestemmingssysteem ingewikkeld zijn. R2 geeft aan dat *het "meer een piepsysteem wordt, want als blijkt dat er meer behoefte aan is, dat je dan met elkaar gaat kijken hoe we dat kunnen realiseren"*. Binnen O6 is deze keuze gemaakt omdat er sprake is van doelbinding om de data te mogen gebruiken, waardoor toestemming niet nodig is.

Transparantiedocumenten (O1, O3, O5, O7)

Transparantiedocumenten zijn documenten waarin overheden de toepassing van PaD uitleggen en gemaakte keuzes onderbouwen. Transparantiedocumenten kunnen interne documenten zijn, maar ook externe documenten zoals het algoritmeregister (O1, O7). Interne transparantiedocumenten hebben als doel de proceswaarden (interne) uitlegbaarheid, transparantie en kennis te borgen (O3, O5). Externe transparantiedocumenten moeten proceswaarden transparantie en aanvechtbaarheid borgen (O7). Tevens zou het bieden van transparantie over het gebruik van data binnen de PaD, inbreuk op de proceswaarde menselijke autonomie moeten verkleinen (O7).

Audits (O1, O2, O7)

Het borgingsmechanisme ‘audits’ geldt in dit onderzoek als een verzamelnaam voor alle toetsen, assessments en metingen rond het toetsen van de PaD aan vastgestelde normen en regelgeving. In de praktijkvoorbeelden worden met name audits gevonden om de PaD te toetsen aan wet- en regelgeving op het gebied van privacy (O1, O7). Met het mechanisme wordt hiermee de proceswaarde privacy geborgd.

Burgerbetrokkenheid (O1, O5, O6)

Het mechanisme burgerbetrokkenheid kan worden uitgelegd als het betrekken van inwoners bij het (door)ontwikkelen van de PaD. In de praktijkvoorbeelden is dit gedaan middels periodieke klantenonderzoeken (O1), de betrokkenheid van een klankbordgroep bij het ethische assessment (O5) en het betrekken van ervaringsdeskundigen (O6). Burgerbetrokkenheid zou de uitkomstwaarde ‘gebruiksvriendelijkheid’ moeten borgen.

5.2.4.2. Borgingsmechanismen per praktijkvoorbeeld

Wanneer de geïdentificeerde mechanismen worden afgezet tegen de praktijkvoorbeelden, leidt dit tot het volgende overzicht:

	Werk-instructies	Cultuur-interventie	Multidisciplinaire betrokkenheid	Standaarden rond het gebruik van data	Toestemming	Transparantie-documenten	Audits	Burger-betrokkenheid
O1	X	X	X			X	X	X
O2		X	X				X	
O3	X	X	X	X	X	X		
O4	X	X	X	X	X			
O5	X	X				X		X
O6	X	X	X	X				X
O7	X			X	X	X	X	
O8	X							

Figuur 13: Toepaste borgingsmechanismen per praktijkvoorbeeld (multiple-case study)

In figuur 14 zijn de borgingsmechanismen afgezet tegen de publieke waarden die het probeert te borgen. Dit is gedaan op basis van de praktijkbeschrijvingen in bijlagen 7 tot en met 14. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan echter niet worden gesteld of de borging van deze waarden effectief en volledig is.

	Uitkomstwaarden	Proceswaarden
Werkinstructies	Efficiëntie	Menselijke waardigheid Menselijke autonomie
Cultuurinterventie	Menselijke waardigheid	Menselijke waardigheid
Multidisciplinaire betrokkenheid	Effectiviteit Gebruiksvriendelijkheid	Wendbaarheid
Standaarden rond het gebruik van data	-	Privacy Menselijke autonomie
Toestemming	-	Privacy Menselijke autonomie Transparantie Aanvechtbaarheid
Transparantiedocumenten	-	Menselijke autonomie Transparantie Aanvechtbaarheid
Audits	-	Privacy
Burgerbetrokkenheid	Gebruiksvriendelijkheid	-

Figuur 14: Borgingsmechanismen per uitkomst- en proceswaarden (multiple-case study)

Wat aan deze uiteenzetting opvalt, is dat verschillende borgingsmechanismen erop gericht lijken te zijn om naast proceswaarden ook uitkomstwaarden te borgen. Vier borgingsmechanismen (werkinstructies, cultuurinterventies, multidisciplinaire betrokkenheid en burgerbetrokkenheid) zijn gericht op het borgen van de uitkomstwaarden ‘efficiëntie’, ‘effectiviteit’, ‘gebruiksvriendelijkheid’ en ‘menselijke waardigheid’. Echter, in 2.2.2. is gesteld dat borgingsmechanismen alleen gericht zijn op het borgen van proceswaarden. Doordat het borgen van uitkomstwaarden alleen maar gaat over het kwalitatief goed optreden, lijkt deze borging niet te gaan over het vormgeven van de data-ethiek. Om deze reden wordt het borgen van uitkomstwaarden niet aangeduid als data-ethiek, maar als kwaliteitsverbetering van de PaD. Daarom worden acties gericht op het borgen van uitkomstwaarden niet in het instrument opgenomen als borgingsmechanismen.

5.3. Derde aanzet instrument

Op basis van de resultaten van de multiple-case study kunnen drie aanvullingen worden gemaakt op de tweede aanzet van het instrument.

5.3.1. Gradaties van proactiviteit / herkomst van de data

In het theoretisch kader is verondersteld dat het voorkomen van uitkomst- en proceswaarden afhankelijk is van de gradatie van proactiviteit van de PaD. Deze veronderstelling kan op basis van de resultaten van de multiple-case study echter worden verworpen.

Gradatie van proactiviteit cases	Uitkomstwaarden:	Proceswaarden:
Lage proactiviteit (O5, O6, O8)	Effectiviteit (3x) Efficiëntie (2x) Gebruiksvriendelijkheid	Privacy (2x) Menselijke autonomie (2x) Menselijke waardigheid Non-discriminatie
Matige proactiviteit (O3, O4) ⁵	Effectiviteit (2x) Gebruiksvriendelijkheid	Privacy (2x) Menselijke autonomie (2x) Menselijke waardigheid Aanvechtbaarheid Onafhankelijkheid Wendbaarheid
Hoge proactiviteit (O1, O2, O4, O7)	Effectiviteit (2x) Efficiëntie (3x) Menselijke waardigheid (2x) Gebruiksvriendelijkheid (3x) Kostenbesparing (2x) Passendheid	Privacy (2x) Menselijke autonomie Menselijke waardigheid Menselijke eindverantwoordelijkheid Non-discriminatie

Figuur 15: Geïdentificeerde waarden afgezet tegen de gradatie van proactiviteit (multiple-case study)

Zo laat figuur 15 zien dat de geïdentificeerde uitkomst- en proceswaarden nagenoeg evenredig zijn verdeeld over de drie gradaties van proactiviteit. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de bevinding dat de gradatie van proactiviteit niet samenhangt met de hoeveelheid data die benodigd is. Zo is het ambtshalve verlengen van een regeling aan te duiden als hoog proactief, maar laten de praktijkbeschrijvingen van O1, O2 en O4 zien dat slechts weinig data benodigd is om deze actie uit te voeren. Dit is te verklaren doordat het ambtshalve verlengen van regelingen gericht is op inwoners die reeds klant zijn van de dienstverlenende organisatie. Hiermee beschikt de organisatie al over informatie over deze inwoners, waardoor minder of geen aanvullende data benodigd is voor de PaD. Tegelijkertijd laten de praktijkbeschrijvingen zien dat PaD gebaseerd kan zijn op data van andere (markt)partijen (O3 en O5) of zelfs helemaal niet op data gebaseerd kan zijn (O8).

⁵ De waarden 'efficiëntie' en 'kostenbesparing' zijn binnen de gemeente Amsterdam alleen geïdentificeerd binnen de hoog proactieve acties van project datakoppeling. Zie hiervoor bijlage 10.

Wanneer de geïdentificeerde waarden worden afgezet naar deze verschillende soorten herkomst van de data, is wel een verband te zien in de waarden die worden geïdentificeerd. Figuur 16 laat zien dat binnen proactieve acties die zijn gebaseerd op data uit het eigen klantenbestand, veel uitkomstwaarden worden geïdentificeerd en relatief weinig proceswaarden. Binnen proactieve acties gebaseerd op data van andere (markt)partijen worden relatief weinig uitkomstwaarden en in verhouding veel proceswaarden gevonden. Binnen de praktijkbeschrijving van de gemeente Apeldoorn (O8) is slechts een uitkomstwaarde en geen proceswaarden geïdentificeerd. Dit laat zien dat binnen PaD gebaseerd op geen data slechts beperkte uitkomst- en proceswaarden een rol spelen.

Herkomst data x type waarden	Uitkomstwaarden:	Proceswaarden:
Geen data (O8)	Effectiviteit	-
Data uit eigen klantenbestand (O1, O2, O4, O6, O7)	Effectiviteit (3x) Efficiëntie (4x) Menselijke waardigheid (3x) Gebruiksvriendelijkheid (4x) Kostenbesparing (2x) Passendheid	Privacy (3x) Menselijke autonomie (2x) Menselijke waardigheid Menselijke eindverantwoordelijkheid Non-discriminatie
Data van andere (markt)partij (O3, O4, O5)	Effectiviteit (3x) Efficiëntie (2x) Gebruiksvriendelijkheid Kostenbesparing	Privacy (3x) Menselijke autonomie (3x) Aanvechtbaarheid Onafhankelijkheid Wendbaarheid Menselijke waardigheid (2x) Non-discriminatie

Figuur 16: Geïdentificeerde waarden afgezet tegen de herkomst van de data (multiple-case study)

Kortom laten de resultaten zien dat niet de gradatie van proactiviteit, maar de herkomst van data verband houdt met het voorkomen van publieke waarden. Omdat dit onderzoek in kaart probeert te brengen welke publieke waarden een rol spelen binnen (verschillende vormen van) PaD, vormt het indelen van PaD naar de herkomst van de data een betere basis voor het ontwerpen van het instrument. Daarom wordt in plaats van de gradatie van proactiviteit, de herkomst van de data opgenomen in het instrument. Hierbij wordt onderscheidt gemaakt tussen (1) geen data, (2) data uit het eigen klantenbestand en (3) data van andere (markt)partijen.

5.3.2. Publieke waarden

Vanuit de veronderstelling dat het voorkomen van publieke waarden samenhangt met de gradaties van proactiviteit, zijn in dit onderzoek geïdentificeerde publieke waarden besproken aan de hand van de gradaties van proactiviteit. Met het vervangen van de gradaties van proactiviteit door de herkomst van de data is echter een nieuwe bespreking van deze resultaten benodigd.

Dit betreft specifiek de resultaten van design iteratie 2, aangezien deze resultaten direct terug te leiden zijn naar één herkomst van de data. In het wetsvoorstel 'Proactieve Dienstverlening SZW' wordt namelijk expliciet gesproken over het uitwisselen van data om inwoners proactief te benaderen (Van Gennip & Schouten, 2023a, p.3). Hiermee lijkt het wetsvoorstel zich te richten op proactieve acties gebaseerd op data van andere (markt)partijen. Dit maakt dat de geïdentificeerde waarden in (de consultatiereacties op) dit wetsvoorstel, ook toegeschreven kunnen worden aan deze herkomst van de data. Concreet betekent dit dat de uitkomstwaarde 'inclusiviteit', 'passendheid' en 'integriteit' en de proceswaarden 'bescherming' en 'passendheid' kunnen worden toegevoegd aan figuur 16. Dit leidt tot een nieuw overzicht van geïdentificeerde waarden afgezet tegen de herkomst van de data. Dit is weergegeven in figuur 17.

Herkomst data x type waarden	Uitkomstwaarden:	Proceswaarden:
Geen data	Effectiviteit	-
Data uit eigen klantenbestand	Effectiviteit Efficiëntie Menselijke waardigheid Gebruiksvriendelijkheid Kostenbesparing Passendheid	Privacy Menselijke autonomie Menselijke waardigheid Menselijke eindverantwoordelijkheid Non-discriminatie
Data van andere (markt)partij	Effectiviteit Efficiëntie Gebruiksvriendelijkheid Kostenbesparing Inclusiviteit Passendheid Integriteit	Privacy Menselijke autonomie Aanvechtbaarheid Onafhankelijkheid Wendbaarheid Menselijke waardigheid Non-discriminatie Bescherming Passendheid

Figuur 17: Empirische resultaten afgezet tegen de herkomst van de data

Hoewel 'inclusiviteit' in de literatuur over PaD is geïdentificeerd als proceswaarde, is deze niet opgenomen in figuur 17. Aangezien deze proceswaarde niet is geïdentificeerd binnen het empirische onderzoek, kan deze niet worden onderverdeeld naar de herkomst van de data. Doordat inclusiviteit binnen acht onderzochte praktijkvoorbeelden niet is geïdentificeerd als proceswaarde, is het een aannemelijke veronderstelling dat deze waarde geen rol speelt binnen PaD. Om deze reden is de proceswaarde 'inclusiviteit' niet als proceswaarde opgenomen in het instrument. Mocht deze waarde toch een rol spelen binnen PaD, dan is vanuit de optie om aanvullende waarden te identificeren, in het instrument ruimte gelaten om deze waarde te bespreken.

Al met al zijn er in dit onderzoek in totaal elf proceswaarden geïdentificeerd. De proceswaarde 'inclusiviteit' kan op basis van dit onderzoek niet worden onderverdeeld naar de herkomst van de data. Om deze reden zijn alleen de overige tien proceswaarden opgenomen in het instrument. Dit is weergegeven in figuur 17.

5.3.3. Borgingsmechanismen

In de multiple-case study zijn acht borgingsmechanismen gevonden. Wanneer deze borgingsmechanismen worden samengevoegd met de vijf mechanismen uit de analyse op het wetsvoorstel, komt dit onderzoek tot een totaal van acht borgingsmechanismen. Deze zijn onderstaand in figuur 19 uitgewerkt. Deze borgingsmechanismen kunnen worden toegepast om zowel uitkomst- als proceswaarden te borgen. In figuur 18 is weergegeven welke waarden worden geborgd met de toepassing van deze borgingsmechanismen.

	Uitkomstwaarden	Proceswaarden
Toestemming	-	Privacy Menselijke autonomie Transparantie Aanvechtbaarheid
Standaarden rond het gebruik van data	-	Privacy Menselijke autonomie Bescherming
Audits	-	Privacy Bescherming
Werkinstructies	Efficiëntie	Menselijke waardigheid Menselijke autonomie Passendheid Inclusiviteit
Interne en externe samenwerking	Effectiviteit Gebruiksvriendelijkheid	Wendbaarheid Passendheid
Burgerbetrokkenheid	Gebruiksvriendelijkheid	Passendheid
Verantwoordingsdocumenten	-	Menselijke autonomie Transparantie Aanvechtbaarheid Non-discriminatie
Cultuurinterventies	Menselijke waardigheid	Menselijke waardigheid

Figuur 18: Borgingsmechanismen per uitkomst- en proceswaarden. Op basis van figuur 13 en figuur 17

Eerste aanzet	Tweede aanzet	Derde aanzet	Borgingsmechanismen samengevoegd
Toestemming	Toestemming	Toestemming	Toestemming: Inwoners kunnen om toestemming worden gevraagd dat data voor hen wordt gebruikt voor PaD en/of dat zij proactief benaderd mogen worden over andere regelingen. Toestemming kan zowel impliciet als expliciet worden uitgevraagd. Denk hierbij aan een opt-out en opt-in.
Dataminimalisatie	Dataminimalisatie	Standaarden gebruik data	Standaarden rond het gebruik van data: Diverse standaarden kunnen worden opgezet rond het gebruik van data of de data-gedreven technologie. Dit zijn standaarden rond dataminimalisatie, de autorisatie van data, het opslaan van data en het anonimiseren van data.
-	Audits	Audits	Audits: Audits gelden in dit onderzoek als een verzamelnaam voor alle toetsen, assessments en metingen rond het toetsen van de PaD aan vastgestelde normen en regelgeving. Audits kunnen zowel worden gebruikt om tijdens de ontwikkeling van de PaD risico's te identificeren, als gedurende het reguliere dienstverleningsproces om PaD te blijven monitoren op risico's.
Gebruiksvriendelijke dienstverlening	Gebruiksvriendelijke dienstverlening	Werkinstructies	Werkinstructies: Diverse afspraken zijn gemaakt rond de toepassing van de PaD. Deze afspraken, veelal vastgelegd in werkinstructies, moeten ervoor zorgen dat de PaD zoals afgesproken wordt toegepast. Voorbeelden van deze werkinstructies zijn: hoe inwoners te benaderen, de frequentie van deze benadering en het doen van een vooraankondiging.
-	Samenwerking	Multidisciplinaire betrokkenheid	Interne en externe samenwerking: Samenwerking met andere organisaties of interne afdelingen bij het ontwerpen of toepassen van de PaD. Voorbeelden zijn het samenstellen van een multidisciplinair team en het betrekken van externe experts.
-	Burgerbetrokkenheid	Burgerbetrokkenheid	Burgerbetrokkenheid: Burgers kunnen op diverse manieren betrokken worden bij het (door)ontwikkelen van de PaD. Dit kan middels klantenpanels, klantenonderzoeken en de inzet van ervaringsdeskundigen.
-	Verantwoording	Transparantie-documenten	Verantwoordingsdocumenten: Verantwoordingsdocumenten zijn documenten waarin de werking en het gebruik van de PaD wordt uitgelegd en verantwoord. Verantwoordingsdocumenten kunnen een interne en/of externe werking hebben. Een voorbeeld van een externe werking is het algorimregister.
-	-	Cultuurinterventies	Cultuurinterventies: Middels cultuurinterventies wordt aandacht besteed aan het creëren van gedeeld begrip over het toepassen van de PaD. Het creëren van gedeeld begrip kan worden uitgelegd als het vaststellen van beoogde uitkomsten en het internationaliseren van deze waarden. Respectievelijk kan dit geschieden middels het vaststellen van een visie of missie en middels trainingen.

Figuur 19: Overzicht borgingsmechanismen op basis van eerste, tweede en derde iteratie

5.3.4. CODIO-PaD 3.0

Al met al heeft de multiple-case study geleid tot diverse aanvullingen op de tweede aanzet van het instrument. Dit resulteert in het instrument zoals weergegeven in figuur 20.

Geen data of openbaar beschikbare data	Data uit eigen klantenbestand	Data van andere (markt)partij																															
<p>Geïdentificeerde waarden: ...zelf aanvullen...</p>	<p>Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke autonomie 3. Menselijke waardigheid 4. Menselijke eindverantwoordelijkheid 5. Non-discriminatie ...zelf aanvullen...</p>	<p>Geïdentificeerde waarden: 1. Privacy 2. Menselijke autonomie 3. Menselijke waardigheid 4. Aanvechtbaarheid 5. Onafhankelijkheid 6. Wendbaarheid 7. Non-discriminatie 8. Bescherming 9. Passendheid ...zelf aanvullen...</p>	<p>Zie figuur 5 om de proceswaarden verder aan te vullen.</p>																														
<p>Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen.</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="209 842 347 869">Waarde:</th> <th data-bbox="371 842 448 869">Actie:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> </tbody> </table> <p>Beschrijf voor elke actie: (1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld</p>	Waarde:	Actie:	<p>Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen.</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="566 842 705 869">Waarde:</th> <th data-bbox="729 842 805 869">Actie:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> </tbody> </table> <p>Beschrijf voor elke actie: (1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld</p>	Waarde:	Actie:	<p>Beschrijf welke acties nodig zijn om deze waarden te borgen.</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="924 842 1062 869">Waarde:</th> <th data-bbox="1086 842 1163 869">Actie:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> <tr><td>.....</td><td>.....</td></tr> </tbody> </table> <p>Beschrijf voor elke actie: (1) wie er binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de code (2) hoe de code wordt uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is (3) hoe de code aan de hand van concrete ervaringen wordt geupdate en bijgesteld</p>	Waarde:	Actie:	<p>Zie figuur 18 en figuur 19 voor voorbeelden van toe te passen borgingsmechanismen</p>
Waarde:	Actie:																																
.....																																
.....																																
.....																																
.....																																
Waarde:	Actie:																																
.....																																
.....																																
.....																																
.....																																
Waarde:	Actie:																																
.....																																
.....																																
.....																																
.....																																

Figuur 20: CODIO-PaD 3.0

6. Workshop bij het instrument

6.1. Ontwikkeling workshop

Om te zorgen dat de derde aanzet van het instrument effect heeft en daadwerkelijk leidt tot een “concrete aanpak voor organisaties” (Stalenhoef et al., 2024, p.20), is het van belang dat deze ook goed wordt gebruikt (Meijer & Ruijter, 2021, p.24). Daarom is een workshop ontwikkeld die moet helpen bij het toepassen van dit instrument. Deze workshop is gebaseerd op de workshop ‘CODIO ‘Van Principes naar Acties’ (VPA)’ (Stalenhoef et al., 2024, p.20). Dit is de workshop die is ontwikkeld voor de toepassing van de CODIO.

Aangezien eerder is gesteld dat het instrument kan worden gezien als de CODIO, maar dan toegepast op het thema proactieve dienstverlening, leent de workshop CODIO-VPA zich goed voor dit onderzoek. De begeleidershandleiding van de workshop is op basis van de theoretische en empirische inzichten van dit onderzoek nader gespecificeerd naar het thema PaD. Deze begeleidershandleiding is toegevoegd als bijlage 15.

6.2. Validatie workshop

Daarnaast is het instrument, met de bijbehorende workshop, op bruikbaarheid en werkbaarheid getest door twee mede-onderzoekers van de Datawerkplaats. Dit kan worden aangeduid als *prototyping* (Hillgren et al., 2011, p.169). Bij het uitvoeren van de *prototyping* zijn vijf stappen doorlopen: concretiseren, visualiseren, testen, evalueren en aanpassen (Bason, 2018, p.221 & pp.245-251).

De onderzoekers bij wie het instrument is getest, zijn uitgekozen op basis van hun ervaring met de CODIO. Beide onderzoekers doen namelijk onderzoek naar het praktiseren van de CODIO. Feedback in deze validatiesessie heeft geborgd dat het instrument goed aansluit bij de praktijk, en hiermee is de bruikbaarheid en werkbaarheid geborgd (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.161; Romme & Meijer, 2020, p.4). De grootste aanpassing die naar aanleiding van het *prototyping* is doorgevoerd is het sterker integreren van *scenario-based design thinking* binnen de workshop. Concreet is dit vormgegeven door deelnemers van de workshop eerst zelf publieke waarden te laten identificeren, voordat de publieke waarden die in dit onderzoek zijn gevonden worden uitgelicht (zie stap 2c van de workshop, bijlage 15). Hiermee wordt tevens recht gedaan aan de politieke beladenheid die kan spelen rond het identificeren en/of vooropstellen van publieke waarden (Meijer & De Jong, 2020, p.979).

7. Discussie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirische onderzoek geïnterpreteerd aan de hand van theoretische inzichten. Vervolgens worden de kwaliteitscriteria en beperkingen van dit onderzoek besproken. Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek

7.1. Interpretatie resultaten

7.1.1. Proactieve dienstverlening

In dit onderzoek zijn zes concrete proactieve acties rond inkomensondersteunende regelingen uiteengezet (zie figuur 11). Deze acties verschillen van elkaar in mate van proactiviteit. Daarnaast kunnen de zes acties ook worden gecategoriseerd naar de herkomst van de data die ervoor worden gebruikt. Deze categorisering biedt een nieuwe blik op de aanleiding van organisaties om PaD toe te passen. Zowel in de literatuur als de empirie wordt deze aanleiding veelal gevonden in het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. De praktijkbeschrijvingen laten echter zien dat proactieve acties niet altijd gericht zijn op het tegengaan van niet-gebruik.

De praktijkbeschrijving van de ambtshalve verlening van de IIT door de gemeente Arnhem aan inwoners die de IIT eerder hebben aangevraagd, illustreert dit goed. Het feit dat inwoners de IIT eerder hebben aangevraagd laat zien dat ze van het bestaan van de regeling afweten en de capaciteit hebben (gehad) om deze regeling aan te vragen. Met het automatische verlengen van de IIT worden de oorzaken van het niet-weten en niet-kunnen echter niet aangepakt. De gemeente poogt het niet-gebruik door het niet-weten te ondervangen door de IIT proactief aan te bevelen aan inwoners. Echter, ook dit gebeurt alleen bij inwoners die reeds de bijstand ontvangen en hiermee in zicht zijn van de gemeente. Inwoners die niet in beeld zijn bij de gemeente hebben hierdoor geen baat bij deze proactieve acties. Daarnaast is de PaD alleen gericht op inwoners die gemeentelijke hulp, in de vorm van de bijstand, eerder wisten te vinden en wisten aan te vragen. Dit laat de strijdigheid zien tussen de aanleiding en de uiteindelijke toepassing van de PaD. Waar gesteld werd dat het niet-gebruik onder werkende armen relatief hoog is (De Baas & Marcouch, 2023, p.2), laat de literatuur over niet-gebruik zien dat dit ook juist de groep is die veelal niet bekend is bij de gemeente (Bargain et al., 2010, p.378; Kim & Mergoupis, 1997, p.712 & p.717). Hierdoor lijkt een relatief groot deel van de doelgroep van de PaD geen baat te hebben van de proactieve acties.

Al met al laat deze illustratie zien dat de toepassing van PaD niet altijd aansluit bij de aanleiding en/of doelstelling van PaD. Dit laat zien dat PaD (in brede zin) geen wondermiddel is om het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen tegen te gaan. Daarom is het van belang dat de vorm waarop PaD wordt toegepast, goed aansluit bij de oorzaken van niet-gebruik. Dit laat zien dat Begrip over de verschillende vormen waarop PaD kan worden toegepast benodigd is om de beoogde uitkomstwaarden van PaD te bereiken. In de volgende paragraaf worden deze uitkomstwaarden verder uiteengezet en geduid aan de hand van de literatuur.

7.1.2. Uitkomstwaarden

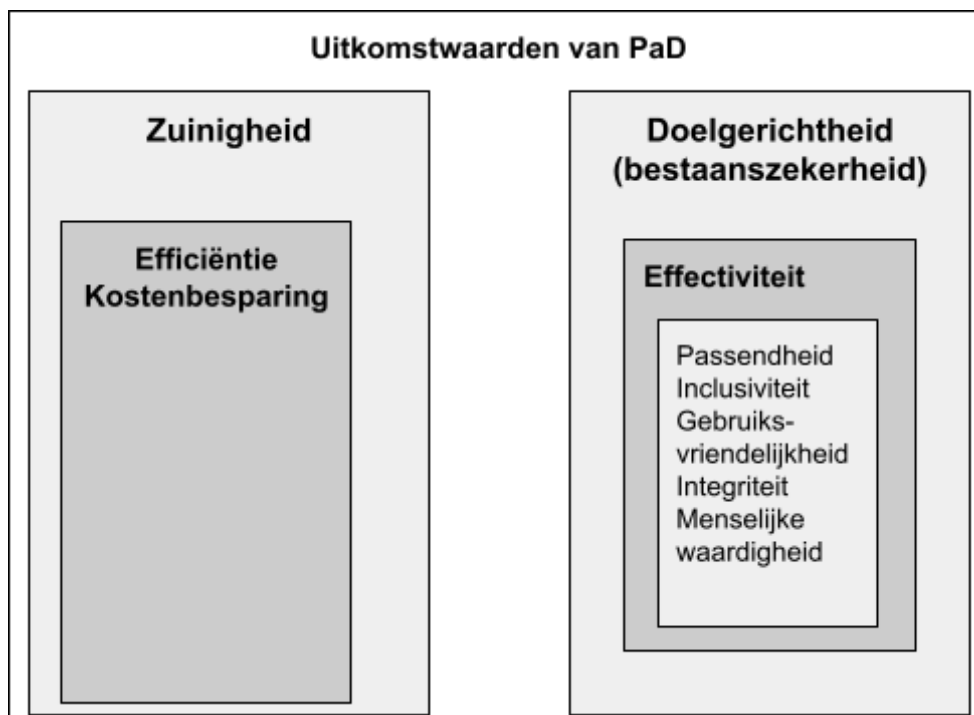
Wanneer de resultaten van het theoretische en empirische onderzoek met elkaar vergeleken worden, komt dit onderzoek op een totaal van acht uitkomstwaarden. In figuur 21 wordt weergegeven op welke manier deze waarden zijn geïdentificeerd.

Uitkomstwaarden	Literatuur- onderzoek	Analyse wetsvoorstel	Multiple- case study
Effectiviteit: PaD moet leiden tot een groter bereik of een grotere bekendheid van een regeling. Het vergroten van de bekendheid is indirect verbonden aan het vergroten van het gebruik, aangezien hiermee de oorzaak niet-weten van niet-gebruik wordt aangepakt.	X	X	X
Passendheid: Met PaD wordt gestreefd naar een dienstbare en responsieve overheid. Dit wordt ook wel aangeduid als de 'menselijke maat' binnen de dienstverlening. Passendheid kan vorm krijgen in maatwerk voor inwoners.		X	X
Inclusiviteit: PaD moet iedereen gelijke toegang geven tot inkomensondersteunende regelingen.		X	
Gebruiksvriendelijkheid: PaD moet de dienstverlening toegankelijk, vindbaar en bruikbaar maken. Hierin staat het gemak voor de inwoner centraal. Dit kan worden vertaald naar het aantal acties dat een inwoner moet ondernemen in het dienstverleningsproces.	X	X	X
Integriteit: PaD moet leiden tot tijdige en correcte verstrekking van regelingen en hiermee zorgen voor een betrouwbare overheid.		X	
Menselijke waardigheid: Met de toepassing van PaD kunnen inwoners met waardigheid en vanuit vertrouwen worden behandeld. Met PaD wordt de inwoner centraal gesteld in de dienstverlening.			X
Efficiëntie: PaD zorgt ervoor dat minder capaciteit hoeft te worden gebruikt voor dezelfde taken binnen de dienstverlening.	X		X
Kostenbesparing: Door de toepassing van PaD hoeft er minder capaciteit te worden gebruikt binnen de dienstverlening, waardoor bespaard kan worden op kosten.			X

Figuur 21: Uitkomstwaarden PaD

In figuur 22 zijn de acht uitkomstwaarden onderverdeeld in twee stromingen. Deze stromingen zijn gebaseerd op de uitleg van de sigma-waarden, namelijk: zuinigheid en doelgerichtheid (Hood, 1991, p.11). In 2.2.2. is gesteld dat sigma-waarden gaan over het 'kwalitatief goed optreden' van een organisatie, en hiermee overeenkomen met de uitkomstwaarden. Deze waarden hebben zowel betrekking op uitkomsten voor de samenleving en/of individuele burgers, als op uitkomsten voor de organisatie zelf (Jørgensen & Bozeman, 2007, pp.359-360). Wanneer de stromingen zuinigheid en doelgerichtheid naast dit onderscheid wordt gelegd, lijkt zuinigheid met name te gaan over uitkomsten voor de organisatie en doelgerichtheid over uitkomsten voor de samenleving en/of individuele burgers.

- **Zuinigheid:** De waarden 'efficiëntie' en 'kostenbesparing' zijn met name gericht op de zuinigheid. Deze uitkomstwaarden zijn direct voelbaar voor de dienstverlenende organisatie. Indirect profiteren inwoners ook van deze efficiëntie en kostenbesparing omdat bespaarde gelden voor andere publieke doelen kunnen worden gebruikt
- **Doelgerichtheid:** De overige zes uitkomstwaarden zijn onder de doelgerichtheid te plaatsen. In de inleiding van dit onderzoek blijkt dat PaD rond inkomensondersteunende regelingen als een middel wordt gezien om bestaanszekerheid van inwoners te kunnen borgen. Hiermee kan de doelgerichtheid gelijk worden gesteld aan de bestaanszekerheid. Het vergroten van het bereik van inkomensondersteunende regelingen, vertaald als uitkomstwaarde effectiviteit, zou moeten resulteren in deze bestaanszekerheid. Om het bereik van de regelingen te vergroten, zou de dienstverlening passend, inclusief, gebruiksvriendelijk, integer en menselijk waardig moeten zijn. Dit laat zien hoe de uitkomstwaarde effectiviteit in verband staat met de uitkomstwaarden passendheid, inclusiviteit, gebruiksvriendelijkheid, integriteit en menselijk waardigheid.



Figuur 22: Uitkomstwaarden PaD weergegeven als sigma-waarden

Waar in de inleiding werd verondersteld dat PaD voornamelijk gericht is op het vergroten van bestaanszekerheid, laat deze bespreking zien dat PaD ook kan worden toegepast om zuinigheid te realiseren. Om PaD van waarde te laten zijn is het van belang dat organisaties duidelijk voor ogen hebben welke uitkomstwaarden ze willen bereiken. Vervolgens kunnen organisaties een keuze maken in welk van de zes proactieve acties het beste aansluit bij deze doelstelling. Om de wenselijkheid te borgen is het tot slot van belang om de proceswaarden die binnen deze proactieve acties een rol spelen, te borgen. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet welke proceswaarden dit zijn.

7.1.3. Proceswaarden

Wanneer de resultaten van het theoretische en empirische onderzoek naast elkaar worden gelegd zijn er elf proceswaarden te identificeren binnen de PaD rond inkomensondersteunende regelingen. Deze proceswaarden zijn in figuur 23 uiteengezet.

Proceswaarden	Literatuur- onderzoek	Analyse Wetsvoorstel	Multiple- case study
Privacy: PaD dient geen inbreuk te maken op de privacy van de burger en/of geldende wet- en regelgeving op dit gebied.	X	X	X
Menselijke waardigheid: PaD mag niet leiden tot stigmatisering of een negatieve beleving van inwoners bij de proactieve acties.	X		X
Bescherming: PaD dient niet te worden ingezet voor andere doeleinden, zoals meer of strengere handhaving op fraude.	X	X	
Inclusiviteit: Iedereen dient dezelfde kansen te krijgen om gebruik te maken van de voordelen van PaD.	X		
Passendheid: PaD sluit aan bij de oorzaken van niet-gebruik. Wanneer dit ontbreekt kan dit mogelijk leiden tot een afname van vertrouwen, en hiermee de oorzaak niet-willen versterken.		X	
Non-discriminatie: PaD mag niet leiden tot ongelijke behandeling van groepen inwoners. Bijvoorbeeld in de keuze wie wel proactief wordt benaderd en wie niet.		X	X
Wendbaarheid: De PaD dient uitvoerbaar te zijn. De uitvoerbaarheid kan worden beperkt door capaciteitsuitdagingen of afhankelijkheid van een markt(partij).		X	X
Menselijke autonomie: PaD dient de autonomie en de persoonlijke levenssfeer van inwoners te respecteren. Onderdeel hiervan is het niet ongewenst benaderen van inwoners en inwoners niet het gevoel te geven dat ze gevolgd of in de gaten gehouden worden.			X
Menselijke eindverantwoordelijkheid: Menselijke eindverantwoordelijkheid rond het gebruik van PaD, en de onderliggende data en data-gedreven technologie, is benodigd. Deze eindverantwoordelijkheid kan vorm krijgen in toezicht.			X
Aanvechtbaarheid: Inwoners dienen mogelijkheden te hebben om voor zichzelf op te komen en gebruik te maken van hun rechten rond de PaD.			X
Onafhankelijkheid: PaD dient niet te leiden tot afhankelijkheid van een bepaalde (markt)partij.			X

Figuur 23: Proceswaarden PaD

In 2.2.2. is gesteld dat de theta-waarden overeenkomen met de proceswaarden. Theta-waarden kunnen worden uitgelegd als de eerlijkheid en rechtschapenheid (Hood, 1991, p.11). Echter, het onderscheid van de proceswaarden in waarden gericht op de samenleving en/of individuele burgers en waarden gericht op de organisatie, laat zien dat proceswaarden ook bestaan uit lambda-waarden. Lambda-waarden kunnen worden uitgelegd als de veiligheid en veerkracht.

- **Theta-waarden:** Negen proceswaarden (privacy, menselijke waardigheid, bescherming, inclusiviteit, passendheid, non-discriminatie, menselijke autonomie en aanvechtbaarheid) gaan over de geschreven en ongeschreven rechten van inwoners binnen het proces van PaD (Bozeman, 2007, p.17). Deze waarden gaan hiermee over de eerlijkheid en rechtschapenheid van de PaD en zijn hiermee als theta-waarden aan te duiden (Hood, 1991, p.11).
- **Lambda-waarden:** De overige drie waarden (wendbaarheid, menselijke eindverantwoordelijkheid en onafhankelijkheid) lijken meer te gaan over de manier waarop de organisatie de PaD uitvoert. In deze uitvoering is de veiligheid, maar met name de veerkracht van de PaD te herkennen. Dit maakt dat deze drie waarden als lambda-waarden worden aangeduid.

	Gericht op samenleving/individuele burgers	Gericht op de organisatie
Uitkomstwaarden	Effectiviteit Passendheid Gebruiksvriendelijkheid Integriteit Menselijke waardigheid	Efficiëntie Kostenbesparing
Proceswaarden	Privacy Menselijke waardigheid Bescherming Inclusiviteit Passendheid Non-discriminatie Menselijke autonomie Aanvechtbaarheid	Wendbaarheid Menselijke eindverantwoordelijkheid Onafhankelijkheid

Figuur 24: Uitkomst- en proceswaarden afgezet als sigma-, theta- en lambda-waarden⁶

Wat opvalt aan de weergave van de uitkomst- en proceswaarden in figuur 24 is dat drie waarden zowel als uitkomstwaarde als proceswaarde worden genoemd. Dit betreft de waarden 'passendheid', 'inclusiviteit' en 'menselijke waardigheid'. Een nadere toelichting hierop is te vinden in bijlage 16.

Verder laat de bespreking zien dat binnen de PaD publieke waarden uit alle drie de waardenfamilies zijn geïdentificeerd (Hood, 1991, p.11). Dit komt overeen met de theoretische bevinding dat data-ethiek gaat over de afweging tussen het 'kwalitatief goed optreden' en het 'verantwoord optreden'. Tegelijkertijd bevestigt dit dat PaD waardenconflicten met zich meebrengt. In 2.2.3. is uiteengezet dat het omgaan met waardenconflicten bestaat uit (1) het identificeren en maken van een keuze tussen publieke waarden en (2) het borgen van de gekozen waarden binnen de organisatie. In de volgende twee paragrafen wordt het maken van de keuze tussen de uitkomst- en proceswaarden (weergegeven in figuur 24) en het borgen van deze waarden, nader uiteengezet.

⁶ Geel = sigma-waarden, groen = theta-waarden, blauw = lambda-waarden

7.1.4. Het maken van een keuze tussen publieke waarden

Om de data-ethiek van PaD vorm te geven, is het van belang om naast het identificeren van publieke waarden, ook een weloverwogen keuze te maken tussen deze waarden (Hodge et al., 1991, p.67; Kearns & Roth, 2019, p.19). In deze paragraaf wordt deze keuze uiteengezet door de beoogde uitkomst- en proceswaarden respectievelijk uit te leggen als de *gains* en *risks* van PaD⁷. Aangezien het voorkomen van publieke waarden, en hiermee de *gains* en *risks*, verband houdt met de herkomst van de data van de PaD, wordt de keuze besproken per herkomst van de data.

Geen data

Zo laat figuur 15 allereerst zien dat bij PaD gebaseerd op geen data, slechts één uitkomstwaarde is geïdentificeerd. De praktijkbeschrijving van de gemeente Apeldoorn heeft laten zien dat wanneer PaD niet gebaseerd is op data, de proactieve acties minder gericht kunnen worden toegepast. Dit is ook reeds in de inleiding besproken (Dencik & Kaun, 2020, p.2; Zakharova et al., 2024, p.2). Tegenover deze geringe uitkomsten zijn er binnen de praktijkbeschrijving van de gemeente Apeldoorn geen risico's geïdentificeerd. Op basis van deze resultaten stelt dit onderzoek dat PaD gebaseerd op geen data daarom kan worden aangeduid als ***low gain/low risk***.

Data uit het eigen klantenbestand

Relatief veel uitkomsten zijn beoogd met PaD gebaseerd op data uit het eigen klantenbestand. Hiermee lijkt er sprake van hoge uitkomsten. Op basis van de bespreking in 7.1.1. dient hier echter de kanttekening bij geplaatst te worden dat deze uitkomsten gericht zijn op inwoners die reeds klant zijn. Hierdoor is er slechts voor een gedeelte van de doelgroep sprake van hoge uitkomsten. Vergeleken met PaD gebaseerd op data van andere (markt)partijen, worden er relatief weinig risico's geïdentificeerd. Volgens de respondenten van de interviews heeft dit ermee te maken dat inwoners het verschil niet zien tussen de verschillende regelingen. Dit betekent dat wanneer een inwoner een regeling heeft aangevraagd, deze ook open staat voor het ontvangen van andere regelingen. Het proactief benaderen van een inwoner die reeds klant is van de organisatie, zou hiermee minder risico's met zich meebrengen. Al met al kan PaD gebaseerd op data uit het eigen klantenbestand worden aangeduid als ***medium gain/medium risk***.

Data van andere (markt)partij

Design iteratie 3 laat zien dat binnen PaD gebaseerd op data van andere (markt)partijen veel verschillende uitkomstwaarden een rol spelen. Dit kan worden verklaard doordat deze vorm van PaD zich richt op inwoners die nog niet in beeld zijn bij de organisatie. Op deze manier kan de slechte traceerbaarheid van niet-gebruikers worden weggenomen (Riphahn, 2001, p.380). Tevens kan met deze vorm van PaD een grotere doelgroep worden bereikt. Aangezien de meest gemarginaliseerde groep burgers veelal nog niet bekend is bij de gemeente (Bargain et al., 2010, p.378) lijkt de PaD zich hiermee ook te richten op de meest hulpbehoevendenden. Tegenover deze grote hoeveelheid aan beoogde uitkomsten, worden echter ook veel risico's geïdentificeerd. Op drie manieren zijn deze risico's direct te herleiden aan de herkomst van de data. Allereerst brengt het delen van data diverse privacy

⁷ In 2.2.2. zijn de uitkomstwaarden uitgelegd als de beoogde uitkomsten, en proceswaarden als mogelijke risico's van PaD. Dit maakt dat de keuze tussen deze waarden kan worden aangeduid als een keuze tussen opbrengsten en risico's, ofwel een keuze tussen *gains* en *risks*.

vraagstukken met zich mee. Ten tweede voldoet data van andere partijen niet altijd aan de geldende principes van doelbinding. Tot slot wordt aangegeven dat inwoners met het delen van informatie aan een afdeling van een organisatie (impliciet) toestemming geven dat deze afdeling deze data mag gebruiken. Nog belangrijker hierbij is het gevoel wanneer data wordt gebruikt van andere (markt)partijen, inwoners het gevoel kunnen hebben hier niet toestemming voor te hebben gegeven. Al met al valt PaD gebaseerd op data van andere marktpartijen als **high risk/high gain** aan te duiden.

	<i>Low risk</i>	<i>Medium risk</i>	<i>High risk</i>
<i>Low gain</i>	PaD gebaseerd op geen data		
<i>Medium gain</i>		PaD gebaseerd op data uit eigen klantenbestand	
<i>High gain</i>			PaD gebaseerd op data van andere (markt)partij

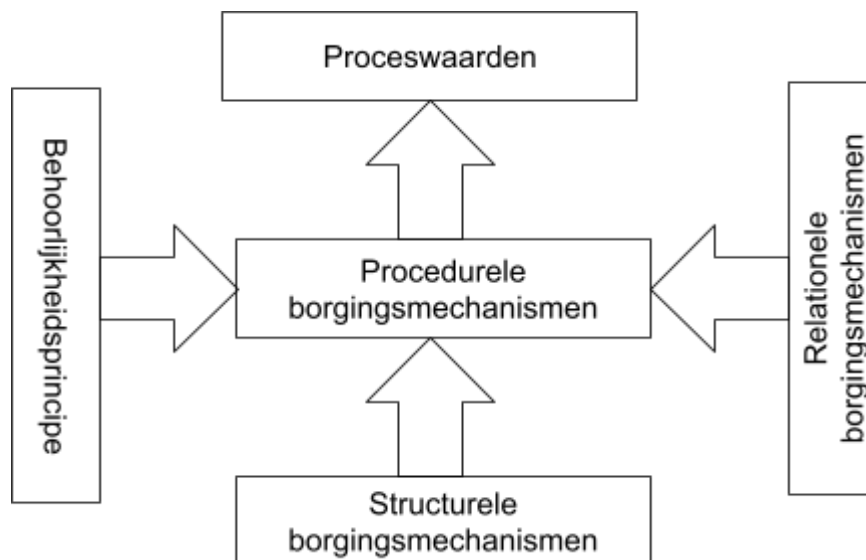
Figuur 25: *Gains* en *risks* van PaD afgezet tegen de herkomst van de data

In de bovenstaande uiteenzetting is het maken van een keuze tussen geïdentificeerde publieke waarden uitgelegd als een keuze tussen *gains* en *risks*. Aan de hand van de herkomst van de data is te zien dat hogere beoogde uitkomsten ook hogere risico's met zich meebrengen. Dit laat zien dat wanneer organisaties hoge uitkomsten willen ophalen met PaD, deze de borging van de proceswaarden goed moeten inregelen. Tegelijkertijd valt PaD gebaseerd op geen data of data uit het eigen klantenbestand aan te duiden als laaghangend fruit: relatief weinig proceswaarden spelen een rol binnen deze vormen van PaD, waarmee de borging relatief eenvoudig kan worden ingeregeld. Op deze manier kunnen de beoogde uitkomsten op een relatief eenvoudige (en verantwoorde) manier worden gerealiseerd.

7.1.5. De borgingsmechanismen van proactieve dienstverlening

In figuur 18 en 19 is beschreven welke mechanismen kunnen worden toegepast om deze borging goed in te regelen, en hiermee de data-ethiek van PaD vorm te geven. Wat opvalt aan de acht geïdentificeerde borgingsmechanismen is dat deze grotendeels bestaan uit procedurele mechanismen. Dit komt overeen met de resultaten van de praktijkbeschrijvingen. Deze resultaten laten zien dat procedurele mechanismen vaker worden toegepast om publieke waarden te borgen en dat structurele en relationele mechanismen meer gericht zijn op het borgen van de procedurele mechanismen.

Deze bevinding wordt bevestigd vanuit de CODIO. Zo worden binnen de CODIO bij iedere opgestelde actie drie vragen centraal gesteld. In 3.3.3. is beargumenteerd dat deze vragen respectievelijk overeenkomen met structurele mechanismen, relationele mechanismen en het behoorlijkheidsprincipe. Ook hiermee lijken structurele en relationele mechanismen met name gericht op het borgen van procedurele mechanismen in plaats van de proceswaarden zelf. Dit is in figuur 26 weergegeven.



Figuur 26: Borging van proceswaarden

In 2.2.5. is gesteld dat in alle drie de mechanismen en het behoorlijkheidsprincipe moet worden voorzien om waarden volledig te kunnen borgen (Pullen, 2023, p.49). Met het centraal stellen van de drie vragen in het instrument, wordt deze volledige borging gepoogd te realiseren.

7.2. Kwaliteitscriteria

Om de kwaliteit van dit onderzoek te waarborgen, is gekozen om de kwaliteitscriteria van Guba (1985: in Bryman, 2016, p.384) en Guba en Lincoln (1994: in Bryman, 2016, p.384) te gebruiken. Gekozen is voor deze kwaliteitscriteria gezien deze specifiek zijn opgesteld voor kwalitatief onderzoek (Bryman, 2016, p.384). Om de kwaliteit van impact mee te nemen in deze kwaliteitstoets, wordt er aanvullend gereflecteerd op de pragmatische kwaliteit van dit onderzoek. Deze aanvullende kwaliteitscriteria zijn van belang omdat dit onderzoek naast een wetenschappelijke bijdrage, ook een maatschappelijke bijdrage poogt te leveren. Daarom is het van belang om naast de wetenschappelijke kwaliteit, ook de *“maatschappelijke kwaliteit”* te toetsen (Meijer, 2023). Wetenschappelijke kwaliteit wordt door Guba en Lincoln (1994: in Bryman, 2016, p.384) uiteengezet in de (1) geloofwaardigheid, (2) overdraagbaarheid, (3) betrouwbaarheid en de (4) objectiviteit van het onderzoek. Maatschappelijke kwaliteit bestaat uit de (5) kwaliteit van impact en (6) communicatieve en responsieve kwaliteit (Meijer, 2023). De bespreking van deze kwaliteitscriteria is in bijlage 17 bijgevoegd.

7.3. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft drie aanbevelingen voor vervolgonderzoek opgesteld.

(1) Allereerst beveelt dit onderzoek aan om de vormgeving van data-ethiek bij PaD binnen meer uitvoeringsorganisaties te onderzoeken. Op deze manier kan onderzocht worden of uitvoeringsorganisaties andere publieke waarden identificeren of borgingsmechanismen toepassen dan gemeentelijke organisaties. Dit draagt bij aan de kennis over de manier waarop de data-ethiek van PaD wordt vormgegeven door Nederlandse gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

(2) Ten tweede raadt dit onderzoek aan om de resultaten van dit onderzoek te valideren en eventueel uit te breiden. Want hoewel dit onderzoek exploratief inzicht biedt in de publieke waarden en borgingsmechanismen van de PaD, is in dit onderzoek meermaals gesteld dat de lijst met gevonden publieke waarden en borgingsmechanismen niet uitputtend en dekkend is. Aanvullend onderzoek moet deze resultaten uitbreiden. Aanvullend onderzoek zal ook de betrouwbaarheid en objectiviteit van dit onderzoek haar resultaten toetsen.

(3) Ten slotte raadt dit onderzoek aan om het ontwikkelde CODIO-PaD instrument te testen op concrete casussen. Het testen moet de generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid en werkbaarheid van het instrument toetsen (Romme & Meijer, 2020, p.4). Dit moet het instrument rechtvaardigen en legitimiteit geven (Romme & Meijer, 2020, p.4). Ook is deze validatie bedoeld om de bruikbaarheid en werkbaarheid van het instrument te toetsen. Hoewel dit onderzoek reeds wetenschappelijk inzicht geeft in hoe de data-ethiek concreet kan worden vormgegeven binnen de PaD, biedt het testen van dit instrument in vervolgonderzoek *“de mogelijkheid om de snelle technologische dynamiek waarmee overheidsorganisaties te maken hebben te kanaliseren en ondersteunend te laten zijn aan de ambitie om goed bestuur te realiseren.”* (Stalenhoef et al., 2024, p.36). Deze aanbeveling volgt hiermee het iteratieve karakter van een ontwerponderzoek (Romme & Meijer, 2020, p.4; Van Hout et al., 2024, p.2). Tevens laat het zien dat het instrument voortdurend in ontwikkeling is en naar aanleiding van nieuwe inzichten kan worden aangescherpt (Bason, 2018, p.221 & pp.245-251; Hillgren et al., 2011, p.169).

8. Conclusie

Binnen de wetenschappelijke literatuur ontbreekt kennis over de manier waarop de data-ethiek van PaD kan worden vormgegeven. Ook binnen Nederlandse gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn er vragen over de wenselijkheid en (data-)ethiek van PaD. Daarom heeft dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld: **Hoe kan de data-ethiek van proactieve dienstverlening rond inkomensondersteunende regelingen zo worden vormgegeven dat publieke waarden worden geborgd in de organisatie?**

Dit onderzoek heeft aan de hand van zes acties (figuur 11) laten zien hoe PaD rond inkomensondersteunende regelingen wordt toegepast. Deze uiteenzetting laat zien dat PaD in de praktijk nauwer wordt ingevuld dan in de literatuur. Dit draagt bij aan de theoretische kennis over hoe het niet-gebruik aan de hand van PaD kan worden teruggedrongen. Daarnaast heeft dit onderzoek inzicht gegeven in welke publieke waarden een rol spelen binnen PaD (figuur 24). Hiermee is laten zien dat de uitkomstwaarden van PaD kunnen worden onderverdeeld in bestaanszekerheid voor de burgers en zuinigheid voor de organisatie. Deze uiteenzetting heeft laten zien dat PaD niet alleen wordt toegepast om niet-gebruik tegen te gaan, maar ook om procesoptimalisatie te realiseren

Naast deze theoretische inzichten heeft dit onderzoek met de ontwikkeling van de CODIO-PaD 3.0, praktische en relevante kennis opgeleverd over hoe de data-ethiek van PaD kan worden vormgegeven. Met de ontwikkeling van dit instrument is gehoor gegeven aan de (data-)ethische vragen die er in de praktijk spelen rond de toepassing van PaD. Concreet is laten zien welke acties kunnen worden toegepast om de borging van proceswaarden in te regelen.

Tot slot heeft dit onderzoek inzicht gegeven in de data-ethische overweging of en hoe PaD toe te passen. Dit is gedaan door PaD uiteen te zetten aan de hand van de herkomst van de data. Deze uiteenzetting heeft laten zien de hoeveelheid uitkomstwaarden (*gains*) samenhangt met het aantal proceswaarden (*risks*) (zie figuur 25). Enerzijds betekent dit dat PaD gebaseerd op geen data of data uit het eigen klantenbestand kan worden aangeduid als laaghangend fruit. Deze vormen van PaD brengen namelijk weinig risico's met zich mee, wat betekent dat het relatief eenvoudig is om de data-ethiek vorm te geven. Hier tegenover staat dat de uitkomsten ook beperkt zijn. Anderzijds betekent dit dat binnen grootse en ambitieuze toepassingen van PaD meer aandacht moet worden besteed aan het borgen van de risico's. Dit verklaart dat PaD aan de hand van data van andere (markt)partijen in de praktijk nog niet veel wordt toegepast. Dit verklaart op zijn beurt weer waarom de grotere risico's van PaD, geïdentificeerd in de literatuur, nog niet voorkomen in de praktijk.

Kortom is met de iteratieve ontwikkeling van de CODIO-PaD 3.0 theoretische en praktische kennis voortgebracht over de manier waarop de data-ethiek van PaD rond inkomensondersteunende regelingen kan worden vormgegeven. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt op welke manieren PaD kan worden toegepast; wat (en voor wie) de beoogde uitkomsten zijn van PaD; en hoe aan de hand van *gains* en *risks* de keuze kan worden gemaakt of en hoe PaD toe te passen. Dit alles laat zien dat het succes van het benutten van de kansen van PaD staat of valt met de manier waarop de borging van proceswaarden wordt ingeregeld.

9. Gebruikte literatuur:

- Abdulkareem, A. K., & Ramli, R. M. (2021). Does trust in e-government influence the performance of e-government? An integration of information system success model and public value theory. *Transforming Government*, 16(1), 1–17.
<https://doi.org/10.1108/tg-01-2021-0001>
- Abraham, R., Schneider, J., & Vom Brocke, J. (2019). Data governance: A conceptual framework, structured review, and research agenda. *International journal of information management*, 49, 424-438.
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2010). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal Of Economic Inequality*, 10(3), 375–395. <https://doi.org/10.1007/s10888-010-9158-8>
- Bason, C. (2017). *Leading public design*. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t88xq5>
- Bason, C. (2018). *Leading Public Sector Innovation. Co-Creating for a Better Society. Second Edition*. Bristol: Policy Press.
- Berkhout, E., Bosch, N., & Koot, P. (2019). Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. Centraal planbureau. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-nov2019-Gebruik-van-toeslagen-in-Nederland.pdf>
- Bharosa, N. (2020, 12 november). Proactieve publieke diensten. Ibestuur. Geraadpleegd op 27 maart 2024, van: <https://ibestuur.nl/artikel/proactieve-publieke-diensten/>
- Bharosa, N., Oude Luttighuis, B., Spoelstra, F., Van Der Voort, H., & Janssen, M. (2021). Inclusion through proactive public services: Findings from the Netherlands: Classifying and designing proactivity through understanding service eligibility and delivery processes. In DG. 2021: The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research (pp. 242-251).
- Bikker, R., & Braaksma, B. (2024, 21 februari). Ongehinderd data delen met synthetische data? Ibestuur. Geraadpleegd op 27 maart 2024, van: <https://ibestuur.nl/artikel/ongehinderd-datadelen-met-synthetische-data/>
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. L. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*.
- Bokhorst, M. (2022). Sociale minima in de knel. Nationale Ombudsman, rapportnummer 2022/167. Geraadpleegd op 18 maart 2024, van: https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/20220167%20Sociale%20minima%20in%20de%20knel_0.pdf
- Bovens, M., Keizer, A., & Tiemeijer, W. (2017). Weten is nog geen doen : Een realistisch perspectief op redzaamheid (Nummer 97).
<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/359536>
- Bozeman, B. (2007). Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. <https://doi.org/10.1353/book13027>
- Bruckmeier, K., & Wiemers, J. (2010). A New Targeting - A New Take-Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms. *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1597151>
- Brüggemeier, M. (2010). Auf Dem Weg Zur No-Stop-Verwaltung. *Verwaltung & Management*. (16:2), pp. 93–101
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *PAR. Public Administration Review/Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
<https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Burkholder, J., Burkholder, D., & Gavin, M. (2020). The Role of Decision-Making Models and Reflection in Navigating Ethical Dilemmas. *Counseling And Values*, 65(1), 108–121.
<https://doi.org/10.1002/cvj.12125>
- Centraal Planbureau. (2023). Concept Macro Economische Verkenning 2024. Centraal Planbureau. CPB Raming. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van:
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Raming-Concept-Macro-Economische-Verkenning-2024-augustus-2023.pdf>
- Chantillon, M., Cromptvoets, J., & Peristeras, V. (2020). Prioritizing public values in e-government policies: A document analysis. *Information Polity*, 25(3), 275–300.
<https://doi.org/10.3233/ip-190126>
- Commissie sociaal minimum. (2023, 30 juni). Een zeker bestaan. Rijksoverheid. Rapport I. Geraadpleegd op 27 maart 2024, van:
<https://open.overheid.nl/documenten/d0ab26e9-096b-41fd-ada9-ed686c99169/file>
- Costanza-Chock, S. (2020). Design justice. In *The MIT Press eBooks*.
<https://doi.org/10.7551/mitpress/12255.001.0001>
- De Baas, J.H., & Marcouch, A. (2023, 16 mei). Verbetering bestaanszekerheid en inkomensregelingen 2023 [Raadsbrief]. Gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 1 april 2024, van:
<https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/4fd6b7fd-fe2e-4b31-ac98-d0c94bc19ca2>
- De Boer, N. (2024, 12 maart). Proactieve dienstverlening moet leiden tot meer gebruiksgemak en vertrouwen. *Ibestuur*. Geraadpleegd op 27 maart 2024, van:
<https://ibestuur.nl/artikel/proactieve-dienstverlening-moet-leiden-tot-meer-gebruiksgemak-en-vertrouwen/>
- De Groot, M. In: UWV. (2023, januari). Langdurig zonder werk? Er is hulp om problemen te voorkomen. UWV. Geraadpleegd op 14 juni 2024, van:
<https://inspiratie.uwv.nl/loopbaan/langdurig-zonder-werk-hulp-problemen-voorkomen>
- Dencik, L., & Kaun, A. (2020). Datafication and the Welfare State. *Global Perspectives*, 1(1).
<https://doi.org/10.1525/gp.2020.12912>
- Devereux, S. (2016). Is targeting ethical? *Global Social Policy*, 16(2), 166-181.
<https://doi.org/10.1177/1468018116643849>
- De Vries, A., Van Gennip, C.E.G., Dijkstra, P., & de Jonge, H. (2024, 9 februari). Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 19 maart 2024, van:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/02/09/kamerbrief-eindrapport-toekomst-toeslagenstelsel>
- De Winter, P. (2019). Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid. Rijksuniversiteit Groningen.
<https://doi.org/10.33612/diss.86537528>
- Deinum, I. en E. Griffioen (2022) Ramingsmethodiek armoederaming. CPB Publicatie, december.
- Dhirani, L. L., Mukhtiar, N., Chowdhry, B. S., & Newe, T. (2023). Ethical Dilemmas and Privacy Issues in Emerging Technologies: A Review. *Sensors (Basel)*, 23(3), 1151.
<https://doi.org/10.3390/s23031151>

- Diallo, L. (2023, 5 december). Voorproeven van een datadialoog. IBDS. IBDS magazine #5. Geraadpleegd op 27 maart 2024, van: <https://magazines.interbestuurlijkedatastrategie.nl/ibds/2023/04/datadialoog>
- Digitale overheid. (2020, 29 juni). NL DIGIbeter 2020 Agenda Digitale Overheid. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van: <https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2021/12/nl-digibeter-2020.pdf>
- Digitale Overheid. (2023, 22 december). 1.2 Toegankelijke, hoogwaardige en proactieve dienstverlening Iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk. Digitale Overheid. Geraadpleegd op 19 maart 2024, van: <https://www.digitaleoverheid.nl/kabinetsbeleid-digitalisering/werkagenda/iedereen-kan-meedoen-in-het-digitale-tijdperk/1-2-toegankelijke-hoogwaardige-en-proactieve-dienstverlening/>
- Dignum, V. (2018). Ethics in artificial intelligence: introduction to the special issue. *Ethics And Information Technology*, 20(1), 1–3. <https://doi.org/10.1007/s10676-018-9450-z>
- Douglas, S., & Hart, P. ' (2019). Wanneer worden gemeenten gezien als waardevol? *Bestuurskunde*, 29(3), 23–31. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872019029003003>
- Ebbers, W. (2024, 13 maart). Wet proactieve dienstverlening SZW: goed idee, maar ook beren op de weg. *Ibestuur*. Geraadpleegd op 27 maart 2024, van: <https://ibestuur.nl/artikel/wet-proactieve-dienstverlening-szw-goed-idee-maar-ook-beren-op-de-weg/>
- Erlenheim, R., Draheim, D., & Taveter, K. (2020). Identifying design principles for proactive services through systematically understanding the reactivity-proactivity spectrum. *ICEGOV '20: Proceedings Of The 13th International Conference On Theory And Practice Of Electronic Governance*. <https://doi.org/10.1145/3428502.3428572>
- Erlenheim, R., Taveter, K., & Sterling, L. (2019). *Designing Proactive Public Services*. Tallinna Tehnikaülikool Doktoritöö 47/2019. <https://digikogu.taltech.ee/et/item/727c90b4-8949-48e1-98f7-c854a56d773e>
- Ess, C. (2006). Ethical pluralism and global information ethics. *Ethics And Information Technology*, 8(4), 215–226. <https://doi.org/10.1007/s10676-006-9113-3>
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. https://openlibrary.org/books/OL26681102M/Automating_Inequality
- Hanse, D., Van Paaschen, L., Van Vliet, C., Van Veen, J., Breedveld, P., De Bruin, M., Elshot, C., Onderzoeksteam, & Van Zutphen, R. (2024). Hoe eerder, hoe beter. Nationale Ombudsman, rapportnummer 2024/005. Geraadpleegd op 18 maart 2024, van: https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Hoe%20eerder%20hoe%20beter_0.pdf
- Hargrove, E.C., & Gildewell, J.C. (1987). *Impossible Jobs in Public Management*. Lawrence: University press of Kansas.
- Harnisch, M. (2019). Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. *DIW Discussion Papers*, No. 1793. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3352378>
- Hees, S. J., Kruithof, M. J., van Dam, R., Desain, L., & Custers, A. L. (2023). *Datakoppeling: Praktijkbeschrijving Amsterdamse aanpak*. Hogeschool van Amsterdam.
- Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *B En M*, 30(1), 3–19. <https://doi.org/10.1347/benm.30.1.3.12199>
- Hodge, B. J., Anthony, W. P., & Gales, L. (1991). *Organization Theory: a Strategic approach*. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA28218300>

- Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Floridi, L., & Taddeo, M. (2016). What is data ethics? *Philosophical Transactions - Royal Society. Mathematical, Physical And Engineering Sciences (Print)*, 374(2083), 20160360. <https://doi.org/10.1098/rsta.2016.0360>
- Franzke, A. S., Muis, I., & Schäfer, M. T. (2021). Data Ethics Decision Aid (DEDA): a dialogical framework for ethical inquiry of AI and data projects in the Netherlands. *Ethics And Information Technology*, 23(3), 551–567. <https://doi.org/10.1007/s10676-020-09577-5>
- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K., & Scopetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy & Administration*, 54(5), 827–843. <https://doi.org/10.1111/spol.12581>
- Gemeente Amsterdam (2023, november). Agenda Digitale Stad 2023 | 2026. Gemeente Amsterdam. Geraadpleegd op 1 juni 2024, van: <https://openresearch.amsterdam/nl/page/103634/agenda-digitale-stad-2023-2026>
- Goedemé, T., Janssens, J., Derboven, J., Van Gestel, R., Lefevre, E., Verbist, G., Vergauwen, J., Vandervelden, M., UAntwerpen, Nisen, L., Linchet, S., Bolland, M., Reynaert, J.-F., Thiry, B., ULiège, Lopez Novella, M., Boucq, E., Van Den Bosch, K., FPB, . . . FOD Sociale Zekerheid. (2022). TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies [Final Report]. In BRAIN-be - (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks) (p. 117). Belgian Science Policy Office. <https://repository.uantwerpen.be/docman/irua/b39160/192675.pdf>
- Grimmelikhuisen, S., & Meijer, A. (2022). Legitimacy of Algorithmic Decision-Making: Six Threats and the Need for a Calibrated Institutional Response. *Perspective On Public Management And Governance (Print)*, 5(3), 232–242. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac008>
- Grondwet. (2023, 22 februari). Geraadpleegd op 4 april 2024, van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2023-02-22>
- Hillgren, P., Seravalli, A., & Emilson, A. (2011). Prototyping and infrastructuring in design for social innovation. *CoDesign*, 7(3–4), 169–183. <https://doi.org/10.1080/15710882.2011.630474>
- Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS). (2024). Datadialogen: doordacht met start van data. Interbestuurlijke Datastrategie. Geraadpleegd op 26 mei 2024, van: <https://realisatieibds.nl/page/view/edb381e9-8df9-4471-a7f3-1a7a19b5f472/datadialogen-doordacht-van-start-met-data>
- Janssens, J., & Van Mechelen, N. (2017). Who is to Blame? An Overview of the Factors Contributing to the Non-Take-Up of Social Rights. *RePEc: Research Papers in Economics*. <https://repository.uantwerpen.be/docman/irua/cf28ca/147576.pdf>
- Janssens, J., & Van Mechelen, N. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security*, 24(2), 95-116. <https://doi.org/10.1177/13882627221106800>
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Kearns, M., & Roth, A. (2019). *The ethical algorithm: The Science of Socially Aware Algorithm Design*. Oxford University Press.

- Khasmammadli, G., & Erlenheim, R. (2022). Citizens' Readiness for Proactive Public Services: A case study from Azerbaijan. 15th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV 2022), October 04–07, 2022, Guimarães, Portugal (pp. 8 pages). New York, NY, USA: ACM.
<https://doi.org/10.1145/3560107.3560170>
- Kim, M., & Mergoupis, T. (1997). The Working Poor and Welfare Reciprocity: Participation, Evidence, and Policy Directions. *Journal Of Economic Issues*, 31(3), 707–728.
<https://doi.org/10.1080/00213624.1997.11505961>
- Kool, L., Timmer, J., Royakkers, L., & Van Est, R. (2017). *Opwaarderen: Borgen van publieke waarden*. Rathenau Instituut.
- Körge, H., Erlenheim, R., & Draheim, D. (2019). Designing proactive business event services: a case study of the Estonian Company Registration Portal. *Proceedings of the EGOV2019*. September 1-5, 2019, San Benedetto Del Tronto, Italy. pp. xxxx TBC
- Krisnajaya, I. M. (2018). Institutionalization of Ethical Principles to Overcome Ethical Dilemmas in the Public Sector. *Policy And Governance Review*, 2(1), 1.
<https://doi.org/10.30589/pgr.v2i1.73>
- Kuhn, P., Buchinger, M., & Balta, D. (2021). How to Redesign Government Processes for Proactive Public Services? In *Lecture Notes in Computer Science* (pp. 29–40).
https://doi.org/10.1007/978-3-030-84789-0_3
- Linders, D., Liao, C. Z., & Wang, C. (2018). Proactive e-Governance: Flipping the service delivery model from pull to push in Taiwan. *Government Information Quarterly*, 35(4), S68–S76. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.08.004>
- Livingston, S., & Risse, M. (2019). The Future Impact of Artificial Intelligence on Humans and Human Rights. *Ethics & International Affairs*, 33(02), 141–158.
<https://doi.org/10.1017/s089267941900011x>
- Lovelock, C. H., & Wirtz, J. (2011). *Services Marketing: People, Technology, Strategy* (7th ed.). Boston: Prentice Hall
- Lucas, B., Bonvin, J., & Hümbelin, O. (2021). The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship? *Schweizerische Zeitschrift Für Soziologie*, 47(2), 161–180. <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0013>
- Masiero, S., & Das, S. (2019). Datafying anti-poverty programmes: implications for data justice. *Information, Communication & Society*, 22(7), 916–933.
<https://doi.org/10.1080/1369118x.2019.1575448>
- Matsaganis, M., Levy, H., & Flevotomou, M. (2010). Non-Take Up of Social Benefits in Greece and Spain. *Social Policy & Administration*, 44(7), 827–844.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00746.x>
- Meijer, A. (2023, 16 mei). *Kwaliteit van de Datawerkplaats*. Universiteit Utrecht.
- Meijer, A., & De Jong, J. (2020). Managing value conflicts in public innovation: Ostrich, chameleon, and dolphin strategies. *International Journal of Public Administration*, 43(11), 977-988.
- Meijer, A., & Ruijter, E. (2021). *Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO): Borgen van waarden bij de digitalisering van het openbaar bestuur*. USBO Advies, Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 4 april 2024, van:
<https://www.uu.nl/sites/default/files/CODIO%20-%20Definitief%20-%20Opgemaakt%20-%2020210416.pdf>
- Meijer, A., Schaefer, M., & Branderhorst, M. (2019). *Principes voor goed lokaal bestuur in de digitale samenleving*. Bestuurswetenschappen ('s-Gravenhage. Print), 73(4), 8–23.
<https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073004003>

- Mittelstadt, B., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S., & Floridi, L. (2016). The ethics of algorithms: Mapping the debate. *Big Data & Society*, 3(2), 205395171667967. <https://doi.org/10.1177/2053951716679679>
- Moore, M. (2015). *Recognizing Public Value*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Noël, L. (2021). Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest. *Brussels Studies*. <https://doi.org/10.4000/brussels.5585>
- Noordegraaf, M. (2015). *Public management: Performance, Professionalism and Politics*. Bloomsbury Academic.
- OECD. (2020). *Embracing Innovation in Government*. OECD. Geraadpleegd op 16 april 2024, van: <https://trends.oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2020/11/OECD-Seamless-Governme nt.pdf>
- Ollongren, K.H., & Dekker, S. (2019, 14 juli). Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer) [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 4 april 2024, van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35261-3.pdf>
- O'Flynn, J. (2021). Where to for Public Value? Taking Stock and Moving On. *International Journal Of Public Administration*, 44(10), 867–877. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1884696>
- Pawlowski, C., & Scholta, H. (2023). A taxonomy for proactive public services. *Government Information Quarterly*, 40(1), 101780. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101780>
- Ruijter, E., Porumbescu, G., Porter, R., & Piotrowski, S. (2022). Social equity in the data era: A systematic literature review of data-driven public service research. *PAR. Public Administration Review/Public Administration Review*, 83(2), 316–332. <https://doi.org/10.1111/puar.13585>
- Pullen, E. (2023). *Van intentie naar actie: Ethisch digitaliseren in het publieke domein*. [Masterthesis, Universiteit Utrecht].
- Rijksoverheid. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025*. Geraadpleegd op 1 mei 2024, van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-2021-2025>
- Rijksoverheid (2023, 31 maart). *IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid - Moeilijk makkelijker maken*. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van: <https://open.overheid.nl/documenten/f169e344-bf63-4809-a83e-c366fd01ad8c/file>
- Riphahn, R. T. (2001). Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits. *Review Of Income And Wealth*, 47(3), 379–398. <https://doi.org/10.1111/1475-4991.00023>
- Romme, A. G. L., & Meijer, A. (2020). Applying design science in public policy and administration research. *Policy & Politics*, 48(1), 149-165. Article 1234. <https://doi.org/10.1332/030557319X15613699981234>
- Roosma, F. (2020). The Perceived Abuse of Welfare Benefits in Times of Crisis: Change or Stability in the Achilles' Heel of Welfare State Legitimacy? In Edward Elgar Publishing eBooks. <https://doi.org/10.4337/9781788976305.00014>
- Roosma, F., Van Oorschot, W., & Gelissen, J. (2015). The Achilles' heel of welfare state legitimacy: perceptions of overuse and underuse of social benefits in Europe. *Journal Of European Public Policy*, 23(2), 177–196. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1031157>

- Rothstein, B., Samanni, M., & Teorell, J. (2011). Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government. *European Political Science Review*, 4(1), 1–28. <https://doi.org/10.1017/s1755773911000051>
- Ruijter, E., & Piotrowski, S. J. (2022). Introduction to the special issue on Inclusion and E-Government: Progress and Questions for Scholars of Social Equity. *Information Polity*, 27(4), 425–432. <https://doi.org/10.3233/ip-229017>
- Scholta, H., & Lindgren, I. (2019). The Long and Winding Road of Digital Public Services—One Next Step: Proactivity. Fortieth International Conference On Information Systems, Munich. <https://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1661&context=icis2019>
- Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M., and Becker, J. (2019). From One-Stop Shop to No-Stop Shop: An e-Government Stage Model. *Government Information Quarterly*. (36:1), pp. 11–26.
- Schou, J., & Hjelholt, M. (2017). Digitalizing the welfare state: citizenship discourses in Danish digitalization strategies from 2002 to 2015. *Critical Policy Studies* (Print), 13(1), 3–22. <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1333441>
- Schouten, C.J. (2023, 5 september). Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO): uitvoering van enkele moties en toezeggingen [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van: <https://open.overheid.nl/documenten/ac09e04b-ba91-4bf5-94c0-ca609c8d7546/file>
- Schouten, C.J., van Gennip, C.E.G., Kuipers, E., de Jonge, H., Dijkgraaf, R., de Vries, A., & van Rij, M.L.A. (2023, 8 december). Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 19 maart 2024, van: <https://open.overheid.nl/documenten/1eabd7eb-075d-41ff-8b06-3f9adaa9129e/file>
- Selten, F., Robeer, M., & Grimmelikhuijsen, S. (2023). ‘Just like I thought’: Street-level bureaucrats trust AI recommendations if they confirm their professional judgment. *Public Administration Review*, 83(2), 263-278.
- Shah, A. (2008). Demanding to be served: Holding governments to account for improved access. *The State of Access: Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities*, 207-28.
- Simonse, O., Vanderveen, G., Van Dillen, L. F., Van Dijk, W. W., & Van Dijk, E. (2022). Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. *Social Policy & Administration* (Print), 57(3), 255–271. <https://doi.org/10.1111/spol.12849>
- Simonse, O., Knoef, M., Van Dillen, L. F., Van Dijk, W. W., & Van Dijk, E. (2023). Psychological barriers to take-up of healthcare and child support benefits in the Netherlands. *Journal Of European Social Policy*, 33(3), 353–372. <https://doi.org/10.1177/09589287231164343>
- Sirendi, R., & Taveter, K. (2016). Bringing Service Design Thinking into the Public Sector to Create Proactive and User-Friendly Public Services. In *Lecture Notes in Computer Science* (pp. 221–230). https://doi.org/10.1007/978-3-319-39399-5_21
- Slagman, A., Lauritsen, D., Visser, A., & Blom, M. (27 januari, 2023). NIET-GEBRUIK INKOMENS-ONDERSTEUNENDE REGELINGEN SZW EEN SYNTHESESTUDIE. Significant Ape. Versie 1.2. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2023/03/28/synthesestudie-niet-gebruik-inkomensondersteunende-regelingen/synthesestudie-niet-gebruik-inkomensondersteunende-regelingen.pdf>

- Stalenhoef, F., Oostvogel, J., Ruijter, E., & Meijer, A. (2024). Een dialoog voor de borging van goed digitaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 78(2), 20–39.
<https://doi.org/10.5553/bw/016571942024078002004>
- Stalenhoef, F., & Ruijter, E. (2023). Goed digitaal bestuur als organisatieverandering. *Bestuurskunde*, 32(3), 34–47. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872023032003005>
- Steenvoorden, E. (2024). Hoe proactieve dienstverlening het contact tussen overheid en burgers transformeert. *Gebruiker Centraal*. Geraadpleegd op 15 april 2024, van: <https://www.gebruikercentraal.nl/hoe-proactieve-dienstverlening-het-contact-tussen-o-verheid-en-burgers-transformeert/>
- Tempelman, C., Houkes, A., & Prins, J. (2011). Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen. *SEO economisch onderzoek*. Amsterdam, SEO-rapport nr. 2011-31.
- Timmer, S., & Boeschoten, M. (2023, april). Bestaanszekerheid in beeld. *Gemeente Arnhem*. Geraadpleegd op 1 april 2024, van: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/ab357248-6b96-4af5-88d3-3b154012522f?documentId=48caa37b-cdcd-4231-9a2e-a1f860068d70&agendaltemId=af52fe55-1a7c-431f-b323-848d0a957b79>
- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. *Government Information Quarterly*, 36(2), 167–178.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- UWV. (2023). Zo meet UWV de menselijke maat in haar dienstverlening. UWV. Geraadpleegd op 14 juni 2024, van: <https://www.uwv.nl/nl/achtergrond/zo-meet-uwv-de-menselijke-maat-in-haar-dienstverlening#:~:text=De%20mens%20en%20zijn%20situatie,UWV%2Dstrategie%202021%2D2025.>
- Valle-Cruz, D. (2019). Public value of e-government services through emerging technologies. *International Journal Of Public Sector Management*, 32(5), 530–545.
<https://doi.org/10.1108/ijpsm-03-2018-0072>
- Van Brakel, K., Willems, S., & Ruiters, W. (2024). Nieuwsflits Arbeidsmarkt Februari 2024. UWV. Geraadpleegd op 14 juni 2024, van: https://www.uwv.nl/imagesdxa/nieuwsflits-arbeidsmarkt-februari-2024_tcm94-456142.pdf
- Van Burg, J. C. (2011). Kwaliteitscriteria voor ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek. In J. van Aken, & D. Andriessen (editors), *Handboek ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek: Wetenschap met effect* (blz. 146- 164). Boom Lemma.
- Van Dam & Oosterbaan (2021, 1 november). Data-ethiek in het publieke domein. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 29 maart 2024, van: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/vandam-oosterbaan/datageletterdheid-centraal-proces-datagedreven-werken>
- Van Gennip, C.E.G., & Schouten, C.J. (z.d.). Wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW [Memorie van toelichting]. Geraadpleegd op 19 maart 2024, van: <https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>
- Van Gennip, C.E.G., & Schouten, C.J. (2023a) Wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW [Wetsvoorstel]. Geraadpleegd op 19 maart 2024, van: <https://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1>
- Van Gennip, C.E.G., & Schouten, C.J. (2023b). Voortgangsbrief werkagenda SUWI eind 2023 [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van: <https://open.overheid.nl/documenten/ece95553-f9be-4a91-9ca6-72007d66f259/file>

- Van Hout, M. A. R., Braams, R. B., Meijer, P., & Meijer, A. J. (2024). Designing an instrument for scaling public sector innovations. *Science And Public Policy/Science & Public Policy*. <https://doi.org/10.1093/scipol/scae007>
- Van Huffelen (2023, 11 december). Voorlopig standpunt voor Rijksorganisaties bij het gebruik van generatieve AI [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 1 juni 2024, van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/12/11/voorlopig-standpunt-generatieve-ai-kabinet>
- Van Oorschot, W. (1991). Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe. *Journal Of European Social Policy*, 1(1), 15–30. <https://doi.org/10.1177/095892879100100103>
- Van Oorschot, W. (1994). Take it or leave it: A study of non-take-up of social security benefits. Avebury, London. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/take-it-or-leave-it-a-study-of-non-take-up-of-social-security-ben>
- Van Oorschot, W. (1995). Realizing rights: A multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits. Avebury
- Van Oorschot, W. J. H. (1998). Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. In H.-J. Andress (Ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective* (pp. 101-132). Aldershot.
- Van Oorschot, W., & Meuleman, B. (2011). Welfarism and the multidimensionality of welfare state legitimacy: Evidence from The Netherlands, 2006. *International Journal Of Social Welfare*, 21(1), 79–93. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00779.x>
- Van Turnhout, M. (17 februari, 2022). Kun je met algoritmes armoede bestrijden, zoals minister Schouten wil? Trouw. Geraadpleegd op 21 maart 2023, van: <https://www.trouw.nl/religie-filosofie/kun-je-met-algoritmes-armoede-bestrijden-zoals-minister-schouten-wil-bccc76f0/>
- Van Zutphen, R. In: Cedris. (2023). Speech van Reinier van Zutphen, de Nationale ombudsman, bij de Cedris-lezing 2023 [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Zb9gT4L2q50>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2022). Handreiking Digitale Ethiek. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd op 29 maart 2024, van: https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/handreiking_digitale_ethiek.pdf
- Versmissen, K., & Soerjadi, A. (2022, 31 augustus). Data-ethiek in uitvoering. Expertisecentrum data-ethiek. Geraadpleegd op 25 maart 2024, van: <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/07/2022-08-31--Data-ethiek-in-uitvoering-ECDE.pdf>
- Vonk, G.J. (2013). Hoofdzaken socialezekerheidsrecht. Deventer: Kluwer 2013.
- Voorn, M., Nijkamp, M., Holleman, T., & Meijers, R. (2024, 29 maart). Burgerperspectief proactieve dienstverlening. Motivaction, M230971. Geraadpleegd op 15 april 2024, van: <https://open.overheid.nl/documenten/6675224e-b22c-4a3f-9574-4095aaab7a94/file>
- Warin, P. (2006). Exit from and non take up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary. HAL Open Science.
- Welbourne, P. (2011). Twenty-first century social work: the influence of political context on public service provision in social work education and service delivery. *European Journal Of Social Work*, 14(3), 403–420. <https://doi.org/10.1080/13691451003706670>

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). (2024, 1 april). Geraadpleegd op 4 april 2024, van:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0013060/2024-01-01/0/informatie>

Wright, D., Finn, R., Gellert, R., Gutwirth, S., Schütz, P., Friedewald, M., Venier, S., & Mordini, E. (2014). Ethical dilemma scenarios and emerging technologies. *Technological Forecasting And Social Change*, 87, 325–336.

<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.12.008>

Yang, K., & Rho, S. (2007). E-Government for Better Performance: Promises, Realities, and Challenges. *International Journal Of Public Administration*, 30(11), 1197–1217.

<https://doi.org/10.1080/01900690701225556>

Young, M. M., Bullock, J. B., & Lecy, J. D. (2019). Artificial discretion as a tool of governance: a framework for understanding the impact of artificial intelligence on public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4), 301-313.

Zakharova, I. Y., Jarke, J., & Kaun, A. (2024). Tensions in digital welfare states: Three perspectives on care and control. *Journal Of Sociology*.

<https://doi.org/10.1177/14407833241238312>

Zuurmond, A. (2008). Bureaucratic bias and access to public services: The fight against non-takeup. *The state of access. Success and failure of democracies to create equal opportunities*, 148-166.

Zwanikken, P., & Ruijter, E. (2022). Ethisch leiderschap: een onderzoek naar de rol van leiderschap bij ethische dilemma's over data-gebruik bij gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 76(1), 27-49.

Het borgen van publieke waarden in proactieve dienstverlening

-

Bijlagen

Bijlage 1: Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling.....	76
Bijlage 2: Methoden inhoudsanalyses wetsvoorstel.....	76
Bijlage 3: Methoden multiple-case study.....	77
Bijlage 4: Topiclijsten.....	81
Bijlage 5: Informed consent formulier.....	83
Bijlage 6: Overzicht resultaten multiple-case study.....	84
Bijlage 7: Praktijkbeschrijving gemeente Arnhem.....	85
Bijlage 8: Praktijkbeschrijving WPDA.....	88
Bijlage 9: Praktijkbeschrijving SVB.....	90
Bijlage 10: Praktijkbeschrijving gemeente Amsterdam.....	95
Bijlage 11: Praktijkbeschrijving gemeente Utrecht.....	100
Bijlage 12: Praktijkbeschrijving gemeente Rotterdam.....	106
Bijlage 13: Praktijkbeschrijving UWV.....	108
Bijlage 14: Praktijkbeschrijving gemeente Apeldoorn.....	112
Bijlage 15: Handleiding workshop CODIO-PaD.....	113
Bijlage 16: Toelichting dubbeling uitkomst- en proceswaarden.....	120
Bijlage 17: Bespreking kwaliteitscriteria.....	121

Bijlage 1: Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling

Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland			
Gemiddelde omvang in procenten (na = cijfers niet aanwezig)			
Doelgroep	Regeling	Jaar meting	Niet-gebruik
Ouders met kinderen tot 18 jaar	Kindgebonden budget	2020	7%
	Kinderbijslag		laag
	Kinderopvangtoeslag	2018	4 - 5%
Ouderen vanaf de AOW-leeftijd	Algemene Ouderdomswet	2017	0,04%
	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen	2018	30%
Mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien	Algemene bijstand	2021	35% ¹
	Bijzondere bijstand	2008	43 - 80%
	Ziektewet		na
	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen		na
	Werkloosheidswet		na
	Wajong		na
	Toeslagenwet		na
Nabestaanden	Algemene nabestaandenwet	2019	2,9%

Figuur 27: Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling. Van: Slagman en collega's (2023, p.17)

Bijlage 2: Methoden inhoudsanalyses wetsvoorstel

Selectie

Van de vijfenveertig openbare consultatiereacties zijn er twintig meegenomen in de inhoudsanalyse. De selectie van deze reacties is enerzijds gedaan op de lengte van de reactie. Reacties van slechts enkele woorden of zinnen zijn niet meegenomen, aangezien in deze reacties argumentatie onvoldoende onderbouwd wordt. Anderzijds is de selectie gemaakt op basis van de herleidbaarheid van de reactie. Reacties waarvan de auteur of de organisatie waar vanuit de reactie is geschreven niet openbaar bekend zijn, zijn niet geselecteerd. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat vier gemeenten (C4, C11, C15 en C16) dezelfde reactie hebben ingediend. Een overzicht van de geselecteerde reacties is in figuur 28 te vinden.

Operationalisering

Het wetsvoorstel en de consultatiereacties zijn in Nvivo 12 geanalyseerd en gecodeerd. Allereerst is geanalyseerd of en welke publieke waarden te herkennen zijn in deze documenten. Ook zijn de reacties geanalyseerd op borgingsmechanismen die worden voorgesteld. Vervolgens zijn deze waarden axiaal gecodeerd, om zo overkoepelende thema's te creëren en overlap tussen gevonden waarden en borgingsmechanismen te identificeren (Bryman, 2016, pp.573-575). Voor de publieke waarden zijn deze overkoepelende thema's gebaseerd op de CODIO-waarden zoals beschreven in figuur 5. Tot slot zijn de reacties selectief gecodeerd, wat inhoudt dat de relatie tussen de verschillende waarden uiteen wordt gezet (Bryman, 2016, p.575). Dit is gedaan door onderscheid te maken tussen uitkomst- en proceswaarden. Op deze manier zijn publieke waarden niet alleen geïdentificeerd, maar konden deze ook worden uitgelegd. Dit maakt dat er sprake is van een inhoudsanalyse, met een narratief karakter (Bryman, 2016, p.570 & pp.589-590).

Code	Organisatie	Opmerking
C1	Pensioenfederatie	
C2	G4	
C3	CNV (vakbond)	
C4	Save the Children	
C5	Gemeente Gemert-Bakel	Is dezelfde reactie als C11, C15 en C16
C6	Pensioenfonds schoonmaak	
C7	FNV	
C8	Gemeente Rotterdam	
C9	Sociaal werk Nederland	
C10	Gemeente Súdwest-Fryslân (A Strampel)	
C11	Gemeente Helmond	Is dezelfde reactie als C5, C15 en C16
C12	NVVK	
C13	Ingrado	
C14	UNICEF	
C15	Gemeente Deurne	Is dezelfde reactie als C5, C11 en C16
C16	Gemeente Geldrop-Mierlo	Is dezelfde reactie als C5, C11 en C15
C17	Werkzaak Rivierenland	
C18	Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg	
C19	Basisberaad rotterdam	
C20	Gemeente Diemen	

Figuur 28: Geselecteerde consultatiereacties

Bijlage 3: Methoden multiple-case study

Casus- en respondentselectie

Op basis van internetonderzoek en 20+ verkennende gesprekken met medewerkers van dienstverlenende organisaties en mede-onderzoekers, is gezocht naar praktijkvoorbeelden van PaD rond inkomensondersteunende regelingen. Op basis van deze verkenning zijn acht organisaties gevonden die PaD toepassen en wilden participeren in dit onderzoek. Dit betreft de gemeente Arnhem, het Werkplein Drentsche Aa (WPDA), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de gemeente Amsterdam, de gemeente Utrecht, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV), de gemeente Rotterdam en de gemeente Apeldoorn. Binnen deze organisaties worden een of meer proactieve acties op het gebied van inkomensondersteunende regelingen onderzocht. Dit betekent dat de onderzochte acties niet uitputtend zijn voor de proactieve acties die de desbetreffende organisaties. Binnen deze organisaties worden de acties onderzocht die op voorhand het meest proactief lijken te zijn. Hiervoor is gekozen vanwege de bevinding dat de mate van proactiviteit positief correleert met de hoeveelheid data die hiervoor benodigd is (Scholta & Lindgren, 2019, p.4), en hiermee ook andere waarden met zich meebrengt.

In figuur 29 is een overzicht gemaakt van de casussen. Hierbij is per casus aangegeven op welke documentatie inhoudsanalyses zijn uitgevoerd en welke interviews zijn afgenomen. Deze respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de PaD. Gezocht is naar medewerkers die betrokken zijn bij het ontsluiten van de data of het ontwikkelen van de data-gedreven technologie; het toepassen van de data of data-gedreven technologie in de dienstverlening; en het borgen en verantwoorden van de data-governance in de organisatie. Deze drie type respondenten komen overeen met de drie onderdelen van data-ethiek volgens Floridi en Taddeo (2016, p.3). Binnen dit onderzoek worden deze verschillende type respondenten aangeduid als het data- of informatievoorziening perspectief, het sociaal domein perspectief en het proces perspectief.

Organisatie	Respondenten	Geanalyseerde documenten ⁸
Gemeente Arnhem	R1, R2, R3	Raadsbrief verbetering bestaanszekerheid; onderzoeksrapport niet-gebruik; webpagina algoritme register; <i>procestekening (1)</i> ; <i>procestekening (2)</i> ; <i>brief uitnodiging aanvraag IIT</i> ; <i>brief beschikking verlenging IIT</i> .
Werkplein Drentsche Aa	R4, R5, R6	-
SVB	R7, R8, R9	<i>Rapport pilot bevordering AIO</i> ; <i>Youtube filmpje 'SVB Gericht en privacy-vriendelijk armoede onder ouderen bestrijden'</i> ; <i>uitgevoerde DPIA</i>
Gemeente Amsterdam	R10, R11, R12	Agenda Digitale Stad 2023 - 2026; praktijkbeschrijving Amsterdamse aanpak Datakoppeling (Hees et al., 2023); <i>werkinstructie belactie 2023-2024</i> ; <i>opdracht KT belteam 2023-2024</i> ; <i>overzicht huidige & toekomstige belopdrachten 2024</i>
Gemeente Utrecht	R13	Rekenkamerrapport Pleisters plakken - armoedebeleid; raadsvoorstel Rekenkameronderzoek 'Pleisters plakken'; <i>gespreksverslag Uthiek assesment</i>
Gemeente Rotterdam	R14, R15	-
UWV	R16 ⁹ , R17,	UWV magazine 3 november 2023; artikel 'Langdurig zonder werk? Er is hulp om problemen te voorkomen'; artikel 'Zo meet UWV de menselijke maat in haar dienstverlening'; <i>'uitgewerkte GEB proces</i> ; <i>uitgewerkte IAMA</i>
Gemeente Apeldoorn	R18	Actieplan armoede Apeldoorn

Legenda:

Geel = betrokken vanuit proces

Rood = betrokken vanuit data/IV

Blauw = betrokken vanuit sociaal

Figuur 29: Overzicht onderzochte praktijkvoorbeelden multiple-case study

⁸ Cursief = niet openbaar beschikbaar

⁹ R16 is zowel betrokken vanuit de proces- als data/IV-kant

Operationalisering

Vanuit het theoretisch kader worden de kernvariabelen uit de onderzoeksvraag geoperationaliseerd. Op basis van deze operationalisatie, weergegeven in figuur 30 wordt de inhoudsanalyse uitgevoerd en wordt de topiclijst voor de interviews opgesteld.

PaD	Dienstverleningsproces Aard dienstverlening Gradaties proactiviteit	Pre-purchase Service encounter Post-encounter Pull Push Predict Hoge proactiviteit (G4L4, G4L5, G5L4, G5L5) Matige proactiviteit (G1L5, G1L4, G1L3, G2L5, G2L4, G2L3, G3L5, G3L4, G3L3, G4L3, G4L2, G4L1, G5L3, G5L2, G5L1) Lage proactiviteit (G1L2, G1L1, G2L2, G2L1, G3L2, G3L1)
Niet-gebruik	Dimensies niet-gebruik Oorzaken niet-gebruik Omvang niet-gebruik	Primair en secundair Volledig en gedeeltelijk Tijdelijk en vertraagd Niet-weten Niet-kunnen Niet-willen Laag niet-gebruik (<15%) Matig niet-gebruik (15-30%) Hoog niet-gebruik (>30%)
Data-ethiek	Ethiek van data Ethiek van algoritmes Ethiek van gebruik	
Data-ethiek vormgeven	Identificeren Borgen	Identificeren Keuze maken Structurele borgingsmechanismen Procedurele borgingsmechanismen Relationele borgingsmechanismen
Publieke waarden	Sigma-waarden Theta-waarden	Uitkomstwaarden (kwalitatief goed optreden) Proceswaarden (verantwoord optreden)

Figuur 30: Operationalisatie kernvariabelen

De inhoudsanalyse en semi-gestructureerde interviews hebben beide als doel in kaart te brengen op welke manier PaD wordt toegepast, en op welke manier de data-ethiek is vormgegeven. Het verschil tussen beide methoden is echter dat de inhoudsanalyse gestructureerd gebeurt en dat er bij semi-gestructureerde interviews geen vaste vragenlijst is. Dit betekent dat de onderzoeker kon doorvragen op antwoorden van de respondenten (Bryman, 2016, p.201 & p.468). Hiervoor is gekozen zodat in de interviews kon worden doorgevraagd op informatie gevonden in de geanalyseerde documenten. In bijlage 4 is de topiclijst bijgevoegd. De inhoudsanalyse is daarentegen aan de hand van vaste categorieën uitgevoerd. Deze vaste categorieën zijn in figuur 31 weergegeven als codeboom. Hiermee bestaat de inhoudsanalyse uit het axiaal en selectief coderen.

Voor dit onderzoek zijn 18 interviews volgens de vragenlijst afgenomen. Deze interviews duurden gemiddeld circa 41 minuten. De interviews zijn zowel via Microsoft Teams als fysiek afgenomen. Alle respondenten hebben met het ondertekenen van een informed consent formulier toestemming gegeven voor het opnemen van de interviews (zie bijlage 5) (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.47). Deze opnames zijn letterlijk getranscribeerd en vervolgens open en axiaal gecodeerd aan de hand van de codeboom (Bryman, 2016, pp.573-575). Ten slotte is met het selectief coderen verband gelegd tussen de verschillende categorieën in de keuzeboom. Dit is gedaan door de geïdentificeerde waarden af te zetten naar (1) de gradatie van proactiviteit en (2) de herkomst van de data. Ook is middels selectief coderen in kaart gebracht welke borgingsmechanismen worden toegepast om deze geïdentificeerde waarden te borgen.

Middels het coderen is thematisch geanalyseerd welke waarden voorkomen bij de verschillende toepassingen van PaD, en op welke manier er met conflicten tussen waarden wordt omgegaan (Bryman, 2016, p.570). Tevens heeft er een *member check of member validation* plaatsgevonden op de praktijkbeschrijvingen van de multiple-case study (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.161). Dit moet de betrouwbaarheid van deze praktijkbeschrijvingen borgen. Tegelijkertijd hebben een aantal organisaties aangegeven deze *member check* te wensen. Dit maakt dat met deze vorm van validatie ook verantwoording werd afgelegd aan de onderzochte organisaties (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.162).

Inkomensondersteunende regeling	Uitleg regeling Doelgroep regeling Niet-gebruik	Omvang niet-gebruik Oorzaken niet-gebruik Dimensies niet-gebruik	Laag niet-gebruik Matig niet-gebruik Hoog niet-gebruik Niet-weten Niet-kunnen Niet-willen Primair en secundair Volledig en gedeeltelijk Tijdelijk en vertraagd
PaD	Aanleiding PaD Doelstelling PaD Ontwikkeling PaD Uitleg PaD Fasen dienstverlening Aard dienstverlening	Pre-purchase (1) Service encounter (2) Post-encounter (3) Pull Push Predict	G1, G2, G3, G4, G5 L1, L2, L3, L4, L5
Data-ethiek	Data-ethiek Publieke waarden Vormgeving data-ethiek	Ethiek van data Ethiek van algoritmes Ethiek van gebruik Uitkomstwaarden Proceswaarden Identificeren Borgen	Identificeren Keuze maken Structurele mechanismen Procedurele mechanismen Relationele mechanismen

Figuur 31: Codeboom

Bijlage 4: Topiclijsten

Topiclijst 1 (gebruikt voor R1 TM R9)

Soort en omvang niet-gebruik

1. Om welke inkomensondersteunende regelingen gaat het niet-gebruik?
2. Hebben jullie zicht op de redenen van het niet-gebruik?
3. Hebben jullie zicht op het percentage niet-gebruik?
4. Hebben jullie doelstellingen voor het terugdringen van dit niet-gebruik? (en welk percentage niet-gebruik is acceptabel?)

Uitleg PaD

5. Kun je PaD aan mij uitleggen?
6. Waarom willen jullie niet-gebruik terugdringen?
7. Wat is de concrete aanleiding geweest voor PaD?
8. Hoe verschilt PaD van hoe het nu/normaal gaat?
9. Wat is er bekend over de resultaten van PaD?

Mate van PaD:

10. Op welke manieren krijgt de burger informatie over de dienst?
11. Welke stappen moet de burger ondernemen om de dienst aan te vragen?
12. Hoeveel en welke stappen neemt de overheid in het dienstverleningsproces?
13. In hoeverre is er sprake van volledige automatisering en/of maatwerk?
14. Hoeveel contactmomenten tussen de burger en overheid zijn er in het hele proces?

Ontwikkeling van PaD

15. Hoe is het ontwikkelingsproces verlopen?
16. Wie waren er bij het ontwikkelingsproces betrokken?
17. Op welke manier zijn inzichten van burgers meegenomen in dit proces?
18. Op welke manier is er in het proces aandacht geweest voor (data)-ethiek?
19. Welke ethische risico's/dilemma's zijn er volgens jou in PaD?
 - a. Hoe hebben jullie dit geïdentificeerd?
 - b. Welke keuze hebben jullie hierin gemaakt?
 - c. Hoe is deze keuze (formeel en informeel) geborgd in de organisatie?

Vragen wanneer de respondent niet komt op ethische waarden en de borging hiervan:

20. *Hoe borgen jullie de inclusiviteit/toegankelijkheid van de dienstverlening?*
21. *In hoeverre kan de burger informatie over de PaD vinden?*
22. *Wordt data over de burger ook voor andere doeleinden gebruikt (zoals bijvoorbeeld anti-fraude beleid?)*
23. *Op welke manier borgen jullie de waarden non-stigmatisering en non-discriminatie?*
24. *Hoe borgen jullie toezicht op de dienstverlening?*
25. *Op welke manier toetsen/monitoren jullie de dienstverlening op ethische risico's (zowel eerder geïdentificeerde, als onvoorziene ethische risico's)?*
26. *In hoeverre heeft de burger controle over het gebruik van hun persoonlijke informatie, en de waarop ze proactief worden benaderd?*
27. *In hoeverre moet de burger toestemming geven? Of is er sprake van een opt-out of opt-in systeem?*

Topiclijst 2 (gebruikt bij R10 TM R18)

Soort en omvang niet-gebruik

1. Om welke inkomensondersteunende regelingen gaat het niet-gebruik?
2. Hebben jullie zicht op de redenen van het niet-gebruik?
3. Hebben jullie zicht op het percentage niet-gebruik?
4. Hebben jullie doelstellingen voor het terugdringen van dit niet-gebruik? (en welk percentage niet-gebruik is acceptabel?)

Uitleg PaD

5. Kun je PaD aan mij uitleggen?
6. Waarom willen jullie niet-gebruik terugdringen?
7. Wat is de concrete aanleiding geweest voor PaD?
8. Welke waarden hopen jullie te bereiken met PaD?
9. Wat is er bekend over de resultaten van PaD?

Mate van proactiviteit:

10. Op welke manieren krijgt de burger informatie over de dienst?
11. Welke stappen moet de burger ondernemen om de dienst aan te vragen?
12. Welke stappen nemen jullie zelf in het dienstverleningsproces?

Ontwikkeling van PaD

13. Hoe is het ontwikkelingsproces verlopen?
14. Wie waren er bij het ontwikkelingsproces betrokken?
15. Op welke manier zijn (inzichten van) burgers meegenomen in dit proces?
16. Op welke manier is er in het proces aandacht geweest voor (data)-ethiek?
17. Welke ethische risico's/bedreigde waarden zijn er volgens jou in PaD?
18. Hoe hebben jullie dit geïdentificeerd?
19. Welke keuze hebben jullie hierin gemaakt, en hoe zijn deze keuzes gemaakt?
20. Hoe is deze keuze (formeel en informeel) geborgd in de organisatie?
21. Wie is er binnen de organisatie verantwoordelijk voor het handhaven van deze keuze, hoe wordt deze keuze uitgedragen zodat iedereen hiermee bekend is, en hoe wordt de code aan de hand van concrete ervaringen geüpdatet en bijgesteld?

Vragen wanneer de respondent niet komt op ethische waarden en de borging hiervan:

22. *Hoe borgen jullie de privacy van de PaD?*
23. *Op welke manier borgen jullie de waarden non-stigmatisering en non-discriminatie?*
24. *Wordt data over de burger ook voor andere doeleinden gebruikt?*
25. *Hoe borgen jullie de inclusiviteit/toegankelijkheid van de PaD?*
26. *In hoeverre moet de burger toestemming geven?*
27. *Passen jullie dataminimalisatie toe?*
28. *Hoe passen jullie toegankelijkheid van, en transparantie over PaD toe?*
28. *Hoe borgen jullie toezicht op de dienstverlening?*
29. *Op welke manier toetsen/monitoren jullie de dienstverlening op ethische risico's (zowel eerder geïdentificeerde, als onvoorziene ethische risico's)?*

Bijlage 5: Informed consent formulier

TOESTEMMINGSVERKLARING

voor deelname aan het onderzoek

'De wenselijkheid van proactieve dienstverlening'

Versie 1.0, d.d. 19 april 2024

Ik ben geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb de mogelijkheid gekregen om vragen te stellen over het onderzoek. Ik heb de gelegenheid gekregen om over mijn deelname aan het onderzoek na te denken en dat is geheel vrijwillig. Ik heb het recht om ten allen tijde de toestemming die ik verleen weer in te trekken en mijn deelname aan het onderzoek stop te zetten zonder opgave van redenen.

Ik stem ermee in om aan het onderzoek deel te nemen:

Naam:

Handtekening:

Datum:

De ondergetekende, verantwoordelijk onderzoeker, verklaart hierbij dat de hierboven genoemde persoon is geïnformeerd over het hierboven genoemde onderzoek. Daarnaast verklaart de ondergetekende dat de opnames en aantekeningen van de deelname in een beveiligde omgeving worden opgeslagen en niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan dit onderzoek. Tot slot verklaart de ondergetekende dat de gegevens worden geanonimiseerd, en alleen naar de organisatie en afdeling te herleiden zijn.

Naam: Marten Knol

Handtekening:

Datum: 19 april 2024



Bijlage 6: Overzicht resultaten multiple-case study

Organisatie	Beschreven actie	Proactiviteit	Herkomst data	Uitkomstwaarden	Proceswaarden	Mechanismen
Gemeente Arnhem	(3) aanbevelen regeling en (5) ambtshalve verlenging	Hoog	Eigen data	Effectiviteit Efficiëntie Menselijke waardigheid Gebruiksvriendelijkheid		Multidisciplinair Werkinstructie Burgerbetrokkenheid Audits Transparantiedocument Cultuurinterventie
WPDA	(5) ambtshalve verlenging	Hoog	Eigen data	Efficiëntie Gebruiksvriendelijkheid Menselijke waardigheid	-	Multidisciplinair Audits Cultuurinterventie
SVB	(3) aanbevelen regeling	Matig	Data van andere partij	Effectiviteit	Privacy Menselijke autonomie Aanvechtbaarheid Onafhankelijkheid Wendbaarheid	Multidisciplinair Werkinstructie Toestemming Standaarden Cultuurinterventie Transparantiedocumenten
Gemeente Amsterdam	(3) aanbevelen regeling, (4) toestemmingsvraag, (5) ambtshalve verlenging en (6) ambtshalve toekenning	Matig/hoog	Eigen data en data van andere partij	Effectiviteit Gebruiksvriendelijkheid Efficiëntie ¹⁰ Kostenbesparing	Menselijke autonomie Menselijke waardigheid Privacy	Multidisciplinair Toestemming Standaarden Werkinstructies Cultuurinterventie
Gemeente Utrecht	(2) vergroten bekendheid regeling	Laag	Data van andere partij	Effectiviteit Efficiëntie	Privacy Menselijke waardigheid Menselijke autonomie Non-discriminatie	Transparantiedocumenten Werkinstructies Burgerbetrokkenheid Cultuurinterventie
Gemeente Rotterdam	(1) Voorgevulde informatie aanvraagformulier	Laag	Eigen data	Effectiviteit Gebruiksvriendelijkheid Efficiëntie	Privacy Menselijke autonomie	Multidisciplinair Burgerbetrokkenheid Werkinstructie Standaarden Cultuurinterventie
UWV	(3) Aanbevelen dienst	Hoog	Eigen data	Kostenbesparing Menselijke waardigheid Passendheid	Privacy Menselijke eindverantwoordelijkheid Non-discriminatie	Werkinstructie Standaarden Audits Transparantiedocumenten Toestemming
Apeldoorn	(2) Vergroten bekendheid	Laag	Geen data	Effectiviteit	-	Werkinstructie

Figuur 32: Resultaten van onderzochte praktijkvoorbeelden zien.

¹⁰ Efficiëntie en kostenbesparing zijn van toepassing voor de hoog proactieve acties van de gemeente Amsterdam

Bijlage 7: Praktijkbeschrijving gemeente Arnhem

De gemeente Arnhem en de IIT uitgelegd

De gemeente Arnhem is een middelgrote gemeente, met een inwoneraantal rond de 170.000. In Arnhem heeft 26% van de inwoners een inkomen lager dan 140% van het sociaal minimum (Timmer & Boeschoten, 2023, p.6). Dit is 8% meer dan het landelijk gemiddelde.

De individuele inkomenstoeslag (hierna: IIT) is met een bereik van ca. 4.500 inwoners de grootste inkomensondersteunende regeling van de gemeente Arnhem (De Baas & Marcouch, 2023, p.3). Men komt in aanmerking voor de IIT als het minstens 3 jaar lang een laag inkomen heeft. Dit criterium wordt getoetst op het moment dat een aanvraag wordt ingediend. Dit betekent dat wanneer een inwoner de IIT heeft ontvangen, maar datzelfde jaar een inkomen hoger dan het sociaal minimum heeft, deze de IIT niet hoeft terug te betalen (R2). De gemeente Arnhem beschrijft de IIT als *“een vangnet voor wanneer werken onvoldoende loont”* (Timmer & Boeschoten, 2023, p.8). Het doel van de IIT is hiermee om bestaanszekerheid te borgen.

Het bereik van de IIT ligt echter maar op 57% (Timmer & Boeschoten, 2023, p.10). Dit maakt dat er sprake is van een hoog niet-gebruik. Oorzaken voor het niet-gebruik worden gevonden in zowel het niet-weten, niet-kunnen als het niet-willen. Inwoners geven aan dat ze niet weten dat ze de IIT konden ontvangen (Timmer & Boeschoten, 2023, p.16). Met name inwoners die niet in contact staan met (lokale) hulporganisaties zijn niet op de hoogte van de regelingen of vinden het lastig deze aan te vragen. Dit is dan ook de reden dat het niet-gebruik onder werkende armen relatief hoog is (De Baas & Marcouch, 2023, p.2). Tot slot wordt aangegeven dat inwoners over het algemeen hoge drempels ervaren om regelingen aan te vragen (Timmer & Boeschoten, 2023, p.16).

Proactieve dienstverlening uitgelegd

De gemeente Arnhem ziet het als grondwettelijke plicht om het niet-gebruik terug te dringen en hiermee bestaanszekerheid te borgen (Timmer & Boeschoten, 2023, p.4). Binnen de gemeente Arnhem worden veel kansen gezien om het bereik van de IIT te vergroten. *“Vandaar dat het eigenlijk als prioriteit is opgenomen ... waarbij we wisten dat waarschijnlijk 100% niet gaat lukken, maar we streven wel naar zo hoog mogelijk”* (R1). Daarom is de gemeente gestart met (1) het proactief benaderen van mogelijk rechthebbenden en (2) het automatisch verlengen van de IIT voor rechthebbenden.

(1) In februari 2024 heeft de gemeente Arnhem inwoners in de bijstand die potentiële rechthebbenden zijn van de IIT een brief gestuurd met het volgende bericht *“U heeft waarschijnlijk recht op de individuele inkomenstoeslag. ... Om dit geldbedrag te ontvangen moet u eerst een aanvraag indienen.”*. Omdat het aantal mensen dat na aanleiding van dit bericht een aanvraag heeft ingediend tegenviel, heeft de gemeente een maand later nog een herinneringsbrief gestuurd (R3). Drie weken na deze herinneringsbrief is de gemeente gestart met het nabellen van mensen die ook op deze brief niet hebben gereageerd (R2).

(2) Wanneer een inwoner eerder de IIT heeft ontvangen, en er volgens de informatie van de gemeente weer recht op heeft, ontvangt het een bericht waarin wordt vermeld dat het de regeling toegekend krijgt. In dit bericht wordt ook aangegeven dat de burger de IIT volgend jaar niet opnieuw hoeft aan te vragen, tenzij zijn situatie verandert. Wanneer een inwoner geen brief ontvangt betekent dit niet dat het helemaal geen recht kan hebben, *“want dat kan ook zijn dat er net iets speelt waardoor we het niet kunnen concluderen”* (R2). Dit is echter iets wat de burger zelf moet controleren. Wanneer het denkt recht te hebben, maar geen brief heeft ontvangen, dient het een reguliere aanvraag te doen op de website (R2).

Bij het proactief aanbevelen van de IIT is de hoeveelheid acties die de burger moet ondernemen om de regeling aan te vragen, gering: *“Wat ze moeten doen is inloggen met hun DigID. Ze zetten een vinkje ‘Ja, ik wil IIT’ en ze duwen op verzenden. Meer is het niet”* (R3). Hierbij is de nuancering dat de inwoners hun mailadres moeten achterlaten (R1). Hiermee vallen de acties rond het aanbevelen van de IIT aan te duiden als hoog proactief (G4L4). Bij de automatische verlenging van de IIT is zowel in de pre-purchase als de service-encounter fase geen input benodigd van de inwoner. Dit maakt dat de automatische verlenging van de IIT ook als hoog proactief kan worden aangeduid (G5L5). Al met al vallen de acties rond het vergroten van het bereik van de IIT door de gemeente Arnhem aan te duiden als hoog proactief.

Uitkomstwaarden

Binnen het ontwikkelingsproces van de PaD zou de drieslag 'eenvoudig, uitvoerbaarder en meer gericht op de inwoner' centraal hebben gestaan: *“Dat heeft wel gewoon vrij duidelijk neergezet van dit is waar we naartoe willen.”* (R1). In de interviews werden de effectiviteit, efficiëntie en toegankelijkheid van de dienstverlening genoemd als uitkomstwaarden (R1, R3). In documentatie over het proactieve dienstverleningsproces van de IIT wordt expliciet gesproken over de waarden 'waardigheid en vertrouwen', 'menselijke maat', 'uitvoerbaarheid', 'effectiviteit' en 'toegankelijkheid' van de proactieve acties (De Baas & Marcouch, 2023; Timmer & Boeschoten, 2023, pp.3-5). Al deze waarden zijn erop gericht het bereik van de regelingen te vergroten, en hiermee bestaanszekerheid te bieden.

Al deze uitkomstwaarden kunnen terug worden gebracht naar vier waarden. Allereerst betreft dit de waarden '**effectiviteit**' en '**efficiëntie**'. In deze effectiviteit is ook de uitvoerbaarheid opgenomen. Daarnaast laat de toelichting op de waarden 'waardigheid en vertrouwen' en 'menselijke maat' zien dat dit gaat over de CODIO-waarde '**menselijke waardigheid**'. Tot slot is in 4.2.1. gebleken dat de beoogde toegankelijkheid kan worden uitgelegd als de CODIO-waarde '**gebruiksvriendelijkheid**'.

Proceswaarden

Vanuit het standpunt dat de IIT een regeling is waarvan je niet kunt betwijfelen of het nuttig is (R1), is aangenomen dat het proactief *pushen* van de regeling wenselijk is: *“Ik denk dat we er vrij snel over uit waren dat het wenselijk was, ook omdat we een wethouder hebben die gewoon vrij duidelijk heeft gezegd naar aanleiding van het rapport: de regelingen die zijn er om gebruikt te worden.”* (R1). Ook heeft in deze afweging meegespeeld dat de aangeschreven inwoners reeds 'klant' zijn bij de gemeente (R3). R1 vult hierin aan dat voor de inwoners alle regelingen een pot nat zijn: *“Ik kan het me vrij moeilijk voorstellen dat een inwoner zegt: Ja, ik wil wel geld krijgen vanuit de bijstand, maar niet vanuit de IIT.”*

Al met al zijn binnen de PaD geen bedreigde proceswaarden geïdentificeerd: *“Nou misschien zijn we nog niet kritisch genoeg op ons eigen idee geweest, maar we hebben nooit echt grote bezwaren daarop gehoord en ik heb ze ook niet kunnen bedenken”* (R1).

Borgingsmechanismen

Ondanks dat er niet expliciet proceswaarden zijn geïdentificeerd, zijn er wel diverse borgingsmechanismen toegepast.

Structurele mechanismen

Om de effectiviteit van het proactieve dienstverleningsproces te borgen, is R2 aanwezig als het algoritme, onderliggend aan de proactieve dienstverlening, gebruikt wordt door consulenten. Op deze manier wordt meegekeken waar het algoritme in verbeterd kan worden. Dit kan worden aangeduid als het mechanisme van **multidisciplinaire betrokkenheid**. Dit zal op deze manier tot aan de zomer worden gedaan. Daarna is het het idee dat het algoritme in een beheersituatie komt, waarvoor een beheerscyclus wordt ingericht. Ook wordt voor de zomer besloten wie er (hoofd)verantwoordelijk wordt voor het gebruik van het algoritme en hoe deze verantwoordelijkheid kan worden geborgd (R2, R3).

Anders dan in het onderzoeksrapport aanbevolen, zijn ervaringsdeskundigen en inwoners niet direct betrokken geweest bij de ontwikkeling van het dienstverleningsproces. *“Dat is altijd iets wat je wel graag wil, maar in de praktijk best wel lastig te organiseren blijkt.”* (R1). R1 ziet burgerbetrokkenheid als cruciale informatie om te bepalen of *“je beleid doet wat het moet doen en of er ook misschien negatieve effecten zijn die je niet had voorzien”*. Wel heeft de gemeente, naar aanleiding van een presentatie aan ketenpartners binnen het sociaal domein, enkele opmerkingen gekregen waarmee ze in de ontwikkelingsfase *“nog wel het een en ander hebben gedaan”* (R1). De respondenten weten echter niet meer wat dit is geweest.

Procedurele mechanismen

Momenteel wordt er een **werkinstructie** gemaakt voor de consulenten die de PaD uitvoeren. Deze werkinstructie moet de efficiëntie van de dienstverlening borgen (R3). Onderliggend aan deze werkinstructie zijn er diverse afspraken gemaakt ten aanzien van het gebruik van het algoritme. Besloten is welke uitkomsten van het algoritme handmatig worden gecontroleerd; wanneer aanvullend dossieronderzoek uit te voeren; dat bij een fout van de gemeente, geen geld wordt teruggevorderd bij de burger; en dat de enige beoordeling die op basis van het algoritme kan worden gedaan een ‘ja’ is (R1, R2, R3). Tot slot wordt de PaD continu gemonitord middels periodieke klantenonderzoeken. Deze vorm van **burgerbetrokkenheid** moet in kaart brengen waar verbeterpunten liggen binnen de dienstverlening (R1). Hiermee kunnen deze onderzoeken worden gezien als een vorm van prestatiemeting.

Ook is het algoritme, onderliggend aan de PaD, getoetst door een privacy officer. *“Gewoon ter keuring. Daar waren we ons sowieso al bewust van: Als je zoiets gaat doen met data en met een algoritme, dan moet je dat wel even goed laten toetsen.”* (R1). Toetsing op de privacy is hiermee als **audits** opgenomen als borgingsmechanisme.

Daarnaast is het algoritme onderliggend aan de PaD opgenomen in het algoritmeregister. Dit wordt in dit onderzoek aangeduid als het mechanisme van een **transparantiedocument**.

Tot slot is in het ontwikkelingsproces bewust gekozen om toestemming van inwoners voor het proactief aanbevelen of automatisch verlengen van de IIT niet in te bouwen. De keuze hiervoor is gebaseerd op de verwachting dat de groep die behoefte heeft aan het geven van toestemming, dusdanig klein is (R2, R3). Daarnaast zou het inbouwen van een dergelijk toestemmingssysteem ingewikkeld zijn. R2 geeft aan dat het *“meer een piepsysteem wordt, want als blijkt dat er meer behoefte aan is, dat je dan met elkaar gaat kijken hoe we dat kunnen realiseren”*. Tot slot speelt het volgens R3 mee dat de inwoners die worden benaderd reeds bekend zijn bij de gemeente, waardoor toestemming niet benodigd is.

Relationele mechanismen

In het onderzoeksrapport wordt expliciet aanbevolen om elkaar te herinneren aan *“de richting die de inkomensregelingen op moeten: eenvoudiger, uitvoerbaarder en meer gericht op de inwoner”* (Timmer & Boeschoten, 2023, p.21). Volgens R1 is dit *“vooral dat het een waarde is die je met elkaar uitspreekt”*. Het uitspreken van een waarde kan worden aangeduid als het borgingsmechanisme ‘**cultuurinterventie**’. Dit komt overeen met de doelstelling van het creëren van gedeeld begrip en bewustzijn, waarmee de cultuurinterventie valt aan te duiden als een relationeel mechanisme.

Bijlage 8: Praktijkbeschrijving WPDA

Het Werkplein Drentsche Aa (WPDA)

Werkplein Drentsche Aa (WPDA) is een organisatie die voor de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo de Participatiewet en de Wet Sociale Werkvoorziening uitvoert. Het inwonersaantal van deze gemeenten ligt samen rond de 130.000.

Onderdeel van de activiteiten van het WPDA is het uitvoeren van de energietoeslag. In 2022 en 2023 gold er een energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen. In 2022 bedroeg de energietoeslag €1300 en in 2023 €800.

Op basis van de verstrekte energietoeslagen in 2023 (5.323 huishoudens) stelt het WPDA dat het bereik van minimaregelingen nog flink omhoog kan. De schatting wordt hierbij gemaakt *“dat we in ieder geval naast onze bijstandspopulatie nogmaals zo'n massa hebben wat we niet bereiken met onze minimaregeling, maar die we nu wel in beeld hebben vanuit de energietoeslag. Dus ja, dan is ons bereik om en nabij 50%..”* (R4). Hoewel het WPDA zelf geen onderzoek heeft uitgevoerd naar de oorzaken van niet-gebruik van de regelingen die het verstrekt, herkent het de oorzaken die in landelijke onderzoeken worden genoemd. Zowel het niet-weten, niet-kunnen en niet-willen worden genoemd als oorzaken van niet-gebruik (R4, R6). Dit wordt concreet uitgelegd als schaamte, *“of geen zin in de overheid”* en *“onbekend maakt onbemind”* genoemd als oorzaken (R6).

Proactieve dienstverlening uitgelegd

Het WPDA heeft in haar visie opgenomen om zich de komende jaren hard te maken voor het 'brengen van de regelingen', in plaats van dat inwoners deze moeten 'halen' (R4). Enerzijds komt deze visie voort uit bewondering voor een toespraak van de Nationale ombudsman, die stelt dat iedereen op een zo eenvoudige manier zou moeten krijgen waar die recht op heeft (R4). Anderzijds geeft R4 aan dat de ambitie wordt ingegeven door de gemeentelijke politiek. Vanuit deze visie wil het WPDA toewerken naar meer ambtshalve toekenning (R5). Dit is echter iets waar het WPDA al langer mee bezig is. Zo heeft het in 2012 een proces ingericht om de langdurigheidstoelage, de voorloper van de IIT, automatisch toe te kennen. Dit gebeurde op basis van de aanname "*dat er niks was gewijzigd, want je zit nog in de bijstand dus je inkomen is niet veranderd.*" (R4). Deze ambtshalve toekenning is destijds echter onrechtmatig verklaard vanwege het feit dat geen formulier ten grondslag lag aan de toekenning.

Wel heeft het WPDA in 2023 de energietoelage ambtshalve toegekend aan inwoners die deze het jaar ervoor ook hebben ontvangen en op 1 januari 2023 nog steeds in de uitkering zaten (R6). Deze inwoners zouden hier een beschikking van hebben ontvangen (R4, R6). Inwoners die in 2022 wel de energietoelage hebben ontvangen, maar in 2023 deze niet ambtshalve toegekend kregen, zijn hier niet over bericht (R4, R6). Doordat er geen acties nodig zijn van inwoners bij het ambtshalve toekennen van de energietoelage 2023 kan deze actie als volledig proactief (G5L5) worden gezien.

Uitkomstwaarden

De voordelen die de teams zagen in de PaD wordt door R4 en R6 samengevat als "*slim voor ons, snel voor de klant*". De zinsnede 'slim voor ons' duidt op de waarde '**efficiëntie**' (R5). Volgens R5 zorgt efficiëntie ervoor dat het WPDA gelden "*ergens anders op in kan zetten om nog meer kwaliteit te leveren naar de burger of inwoner toe*". De ambtshalve toekenning wordt dan ook wel procesoptimalisatie genoemd (R4, R6).

In toelichting op het 'snel voor de inwoner' is de waarde '**gebruiksvriendelijkheid**' te herkennen. Zo zou de PaD makkelijk en toegankelijk zijn voor de burger, omdat deze niets hoeft te doen voor het ontvangen van de toelage (R5, R6). Daarnaast wordt aangegeven dat het WPDA met de ambtshalve toekenning vertrouwen wil geven aan haar klanten en hen niet vaker wil lastigvallen dan nodig is (R4, R6). Hierin is de waarde '**menselijke waardigheid**' te herkennen.

Proceswaarden

R4 geeft aan dat zowel bij het ambtshalve toekennen van de langdurigheidstoelage in 2012, als bij de energietoelage 2023, geen ethische bezwaren zijn gevonden. Hier zou enerzijds meespelen dat de PaD gericht is op inwoners die reeds 'klant' zijn bij het WPDA: "*Je gunt ze ook een full package zeg maar, om te zorgen dat zij ook goed rond kunnen komen.*" (R4). Anderzijds geeft R6 aan dat het gaat om een "*best behoorlijk bedrag, dus ik zou denken dat ze daar alleen maar blij mee zijn.*". Tot slot wordt data die wordt gebruikt om regelingen ambtshalve toe te kennen, verzameld "*rond andere of dezelfde regelingen*" (R6). Volgens R4 wordt hiermee impliciet toestemming gegeven om deze "*te gebruiken voor andere zaken*".

Borgingsmechanismen

Structurele mechanismen

R5 geeft aan dat het van belang is dat verschillende disciplines uit de organisatie worden betrokken bij de ontwikkeling van het proactieve dienstverleningsproces. **Multidisciplinaire** betrokkenheid zou ervoor zorgen dat goed genoeg wordt nagedacht over de 'kan-het' en 'mag-het' vragen.

Procedurele mechanismen

Wanneer inwoners regelingen aanvragen bij het WPDA geven ze hiermee impliciet toestemming dat ze mogen worden benaderd omtrent deze of andere regelingen (R4, R6). Naast dit impliciete procedurele mechanisme, staat er op de planning om op termijn een DPIA uit te voeren (R4). Dit zou het juist gebruiken van data moeten borgen. Tot slot worden naast deze DPIA jaarlijks ook **audits** en structurele en periodieke testen uitgevoerd (R5).

Relationele mechanismen

Aan de beoogde uitkomsten van de PaD, samengevat in de 3 s'en (snel, slim, simpel) en 3 d's (duidelijk, doeltreffend, dichtbij), wordt middels trainingen en de onboarding van nieuwe werknemers aandacht besteed. Volgens R4 zit dit dan ook "*bij iedereen tussen de oren*". Dit zorgt ervoor dat werknemers afwegingen leren maken die "*voor de inwoner het beste zijn*". Deze trainingen en onboarding zorgen ervoor dat gedeeld begrip wordt gecreëerd over het wenselijk gebruik van data binnen de PaD. Dit kan worden aangeduid als het mechanisme '**cultuurinterventie**'.

Bijlage 9: Praktijkbeschrijving SVB

De Sociale Verzekeringsbank

De Sociale Verzekeringsbank is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat valt onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De SVB voert de sociale verzekeringen in Nederland uit. Hierbij zorgt het dat rechthebbenden het bedrag ontvangen waar ze recht op hebben. Dit doet de SVB jaarlijks aan zo'n 5.600.000 burgers. Onderdeel van deze sociale verzekeringen is de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (hierna: AIO). Als onderdeel van de Participatiewet wordt de AIO sinds 2010 door de SVB uitgevoerd. Zoals de naam het al zegt is de AIO een aanvulling op het inkomen van ouderen, wel te verstaan AOW-gerechtigden. AOW-gerechtigden ontvangen de AIO als ze onvoldoende AOW hebben opgebouwd. De AIO is hiermee een bijstandsregeling.

In 2021 ontvingen rond de 52.000 huishoudens de AIO. AIO-gerechtigden zijn veelal personen "*die minder dan vijftig jaar in Nederland hebben gewoond en nauwelijks over andere inkomens- of vermogensbronnen beschikken*" (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.3). Daarnaast gaat het om AOW-gerechtigden die een jongere partner hebben en hiermee onder het bestaansminimum (dreigen te) komen. Aan het ontvangen van de AIO zitten enkele plichten verbonden (R9). Een van deze restricties is dat de ontvanger van de AIO niet langer dan 13 weken per jaar in het buitenland mag verblijven (R7, R8). De restricties en plichten die de AIO met zich meebrengt zorgen ervoor dat de ontvanger actief in de gaten moet houden of het aan deze eisen voldoet. Dit maakt dat de SVB ernaar streeft dat men "*bewust de aanvraag doet*" (R9).

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2019 laat zien dat het niet-gebruik van de AIO tussen de 48% en 56% ligt (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.3). Uit nader onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat dit niet-gebruik ligt op ongeveer 30% (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.3). Volgens dit onderzoek gaat het om bijna 20.000 huishoudens. Op basis van de resultaten van project BEATRICS wordt echter niet uitgesloten dat er *“al dan niet sprake is geweest van een overschatting van het niet-gebruik”* bij deze statistische onderzoeken (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.13). Om deze reden is ervoor gekozen het percentage niet-gebruik naar beneden af te ronden. Hiermee is de omvang van het niet-gebruik aan te duiden als matig.

Onbekendheid van de regeling (niet-weten) en het niet doorzetten van een aanvraagprocedure door gerechtigden (niet-kunnen/niet-willen) worden genoemd als mogelijke oorzaken voor het niet-gebruik van de AIO. Ook wordt genoemd dat er sprake kan zijn van tijdelijk niet-gebruik door wijzigingen in de persoonlijke situatie. Echter, concreet inzicht in de oorzaken van het niet-gebruik van de AIO ontbreekt. Gesteld wordt dat nader onderzoek nodig is om de oorzaken en omvang van niet-gebruik te identificeren (R7, R8).

Proactieve dienstverlening uitgelegd

Ondanks het ontbreken van deze wettelijke grondslag *“om vóór het indienen van een AIO-aanvraag gegevens te verzamelen om te bepalen welke AOW-gerechtigden mogelijk in aanmerking komen voor een AIO”* (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.4) ziet de SVB het als kerntaak om bestaanszekerheid te bieden aan burgers, door het tegengaan van niet-gebruik. Daarom heeft de SVB in 2021 in een knelpuntenbrief aandacht gevraagd voor het niet-gebruik van de AIO: *“De SVB heeft in deze brief gepleit voor een gegevensuitwisseling met UWV die rekening houdt met de privacy van de grote resterende groep mensen die niet in aanmerking komt voor een AIO-aanvulling. Na een positief advies van de Autoriteit Persoonsgegevens heeft het Ministerie van Sociale Zaken een tijdelijke ministeriële regeling opgesteld waardoor met behulp van MPC gegevens zijn gecombineerd met UWV om AOW-gerechtigden te identificeren die mogelijk recht hebben op een AIO zonder dat de bescherming van de persoonsgegevens in het geding komt.”* (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.4).

Dit heeft ertoe geleid dat de SVB het project ‘Bestrijding van Armoede en Terugbrengen van Risico’s met Cryptografische Security’ (BEATRICS) is gestart. Dit project is een pilot met als doel het onderzoeken en tegengaan van het niet-gebruik van de AIO: *“Daarmee dragen we bij aan het voorkomen en bestrijden van armoede”* (Sociale Verzekeringsbank, 2022, 0:47). Deze pilot bestond uit vier fasen: het bepalen van potentiële AIO-gerechtigden, het benaderen van potentiële AIO-gerechtigden, een telefonische intake en het afhandelen van de pilotgroep.

(1) Middels een 'Multi Party Computation' is informatie uit de database van de SVB gecombineerd met informatie uit de UWV Polisadministratie. Deze vorm van data delen zorgt ervoor dat de SVB geen bedragen ziet, maar alleen hoort of het inkomen onder het sociaal minimum ligt en of er dus mogelijk recht is op AIO (Sociale Verzekeringsbank, 2022, 3:20). Voor deze pilot zijn 1.000 huishoudens geselecteerd. Deze selectie is gemaakt op basis van de verdeling van de klantengroepen. Hierbij is gekeken naar de verdeling van alleenstaanden met een gekorte AOW, gehuwden met een gekorte AOW en ontvangers van een volledige AOW met een jongere partner. Van de pilotgroep zijn uiteindelijk vijf huishoudens afgevallen. Dit in verband met overlijden of verhuizing naar het buitenland.

(2) De 995 huishoudens zijn vervolgens op diverse manieren benaderd door de SVB. Allereerst met een brief, waarin ze werden verzocht contact op te nemen met de SVB. De huishoudens die hier niet op hebben gereageerd zijn vervolgens telefonisch benaderd. Voordat personen telefonisch zijn benaderd is nader dossieronderzoek uitgevoerd. Hieruit bleek dat een deel van de benaderde personen toch geen recht bleek te hebben. Deze mensen zijn niet nogmaals benaderd. De huishoudens waarbij het niet was gelukt om telefonisch contact te krijgen (wegens het ontbreken van een telefoonnummer of het niet opnemen) ontvingen een handgeschreven briefkaart.

(3) Wanneer het gelukt was om contact te krijgen met een huishouden, heeft een AIO-specialist een telefonisch intakegesprek afgenomen. Dit is alleen gedaan als de potentiële gerechtigde hier ook voor open stond. In dit intakegesprek is middels een onderzoeksformulier onderzocht of gerechtigden in aanmerking kwamen voor een AIO uitkering.

(4) Als uit het intakegesprek bleek dat een huishouden recht had op de AIO, ontving het een aanvraagformulier. Deze aanvragen zijn via de reguliere procedure afgehandeld. Wanneer een aanvraag uitbleef, heeft een AIO-specialist wederom telefonisch contact gezocht om ondersteuning te bieden bij het invullen van het aanvraagformulier.

Project BEATRICES valt aan te duiden als matig proactief (G4L2). Zo was input benodigd van de potentiële rechthebbende om het recht op de AIO vast te stellen (G4). Daarnaast moest deze persoon de AIO volgens het reguliere aanvraagproces aanvragen. Binnen dit proces is informatie wel vooringevuld (L2). Daarnaast is middels de telefonische intake reeds besproken welke informatie de rechthebbende moet aanleveren, waarmee deze persoon reeds is voorbereid op het formulier.

Uitkomstwaarden

De proactieve acties binnen project BEATRICES waren erop gericht om het gebruik van de AIO te bevorderen (R9). Dit wordt aangeduid als de uitkomstwaarde '**effectiviteit**' (interne bron: DPIA). Met deze effectiviteit wil de SVB armoede bestrijden en bestaanszekerheid borgen (R7, R9).

Proceswaarden

Allereerst is de bedreigde proceswaarde '**privacy**' geïdentificeerd. Zo zou met deze pilot de grens van de privacy worden opgezocht (R9). De bescherming van persoonsgegevens, volgens de beginselen van de AVG, is volgens de SVB geborgd in de kern van de technologie (R8). Dit is ook bevestigd door de Autoriteit Persoonsgegevens (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.4).

Daarnaast is een bedreiging van de waarde '**menselijke autonomie**' geïdentificeerd. Zo zou met het proactief benaderen van potentiële rechthebbenden inbreuk worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer en autonomie van burgers (R8, R9). Hoewel deze inbreuk gebeurt met een "*positieve insteek om deze doelgroep van niet-gebruikers uiteindelijk te geven waar zij recht op hebben*" (interne bron: DPIA), wordt hiermee ook een stuk zelfbeschikking weggenomen.

In lijn met de menselijke autonomie, lijkt ook de waarde '**aanvechtbaarheid**' bedreigd te worden. Zo stelt R8 dat het gaat om gegevens van een kwetsbare groep mensen, en vraagt zich hierbij hardop af "*welke mogelijkheid hebben zij om voor zichzelf op te komen en in welke mate weten zij gebruik te maken van bijvoorbeeld hun rechten vanuit de AVG?*". Hierbij stelt R8 echter dat juist omdat het om een kwetsbare groep gaat, de impact ook groter kan zijn (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.14 & p.18). Dat mensen zijn benaderd die uiteindelijk geen recht hebben op de regeling, is onderdeel geweest van de afweging tussen het mogelijk uitsluiten van mensen en het aanschrijven van mensen die eigenlijk geen recht hebben. Binnen de pilot is gekozen voor deze tweede keuze (R8).

Gesteld wordt dat de onderhoudbaarheid en beheersbaarheid van de technologie beperkt is (R7). Doordat specialistische kennis over deze technologie schaars is en op dit moment niet binnen de SVB beschikbaar is (interne bron: DPIA), ontstaat er afhankelijkheid van enkele marktpartijen (R7). Dit laat zien dat de waarde '**onafhankelijkheid**' bedreigd wordt. Hierdoor zou ook de waarde '**wendbaarheid**' wordt bedreigd (R7). Deze wendbaarheid is tevens in het geding doordat het een nieuwe technologie betreft (R7) en het beheer van de MPC-software aan zowel de kant van de SVB als het UWV moet worden ingericht (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.9).

Voorafgaand aan de pilot werd verwacht dat de resultaten antwoord zouden geven op de vraag of de gerichte benadering proportioneel is (interne bron: DPIA). De proportionaliteit zou worden bepaald aan de hand van de "*impact en kosten van een gerichte benadering, en naar de mate waarin het gewenste effect (terugdringen van niet-gebruik) wordt bereikt*" (interne bron: DPIA). Tevens hangt de vraag samen met de omvang van het niet-gebruik van de AIO en de beschikbaarheid van effectieve alternatieven om rechthebbenden gericht te benaderen (interne bron: DPIA). Zo werd afgevraagd hoe ver je zou moeten gaan om die laatste klanten te bereiken (R7, R9). Echter, de resultaten van de pilot bieden onvoldoende inzicht om de proportionaliteit te bepalen. R7 geeft aan dat deze 'proportionaliteitsvraag' in een vervolg pilot beantwoord moet worden. Wel laten de resultaten zien dat slechts twee benaderde personen hebben aangegeven niet meer proactief benaderd te willen worden. Dit staat tegenover "*heel veel positieve reacties ... van mensen die eigenlijk geen recht hebben*" (R7). Dit wordt ervaren als een "*wind in de vleugels*" om verdere toepassing van de PaD te onderzoeken (R9).

Borgingsmechanismen

Structurele mechanismen

Om de wendbaarheid te borgen, is gestreefd naar *“een gezamenlijke inspanning van specialisten van alle betrokken organisaties”* (Sociale Verzekeringsbank, 2023, p.9). Daarnaast zijn zowel bij de ontwikkeling als evaluatie van de pilot, verschillende expertises aan tafel gehaald (R7). Dit kan worden aangeduid als het mechanisme van multidisciplinaire **betrokkenheid**. De betrokkenheid van de AIO specialisten bracht op deze manier ervaring en kennis mee over hoe potentiële rechthebbende te benaderen (R7, R8). Deze kennis en ervaring hebben geholpen bij het maken van een keuze in hoe de potentiële rechthebbende te benaderen. Onderliggend aan deze keuze ligt de afweging tussen de waarden ‘effectiviteit’ en ‘menselijke autonomie’.

Procedurele mechanismen

Om de menselijke autonomie te borgen is gekozen voor een *“persoonlijke benadering”* (R7). Voorbeelden van deze persoonlijke benadering zijn het telefonische consult dat plaatsvond en de handgeschreven ansichtkaart. Dit zijn volgens R7 beproefde middelen binnen de SVB. Tegelijkertijd is gekozen om geen huisbezoeken te doen bij mensen die niet reageerden op de kaartjes of telefoontjes. Met deze vorm van benaderen zou er namelijk sprake zijn van *“overheidsbemoeienis”* en *“beslisbemoeienis”* (R8). De huidige vormen van benaderen zouden nog steeds inbreuk maken op de menselijke autonomie (R9), *“maar dat doen we nu zeer afgewogen en met kaders”* (R8). Er zou met name sprake zijn van beslisbemoeienis als je mensen *“gaat duwen”* naar regelingen die ook plichten met zich meebrengt (R8). R5 stelt dat je *“als organisatie heel bewust moet zijn dat je mensen niet alleen maar rechten geeft, maar dat je ze ook plichten geeft”*. De gemaakte keuzes rond de persoonlijke benadering zijn vastgelegd in een **werkinstructie** voor de AIO-specialisten die telefonisch in contact stonden met de potentiële rechthebbenden.

Daarnaast zijn er diverse **standaarden** omtrent dataminimalisatie toegepast om de waarde ‘privacy’ te borgen (R7, R8, R9). Gepoogd is zo min mogelijk gegevens te gebruiken, maar alsnog de proactieve dienstverlening gericht te kunnen toepassen (R8, R9). Binnen dit waardenconflict is gekozen om alleen gebruik te maken van inkomensgegevens uit de polisadministratie (R8). Deze gegevens zouden namelijk de belangrijkste graadmeter zijn voor een mogelijk recht op de AIO. Inkomensgegevens die niet relevant waren zijn dan ook buiten beschouwing gelaten. Binnen dit waardenconflict is bewust gekozen om binnen de pilot resultaten uit de datadeling niet te ordenen *“waarbij potentiële AIO-gerechtigden met het grootste verschil met het drempelinkomen van boven naar beneden uit het resultaat komen.”* (interne bron: DPIA). Hiervoor is gekozen omdat het onwenselijk werd bevonden om inzicht te hebben in de financiële situatie van de potentiële rechthebbende: *“Om de impact op de proportionaliteit te verkleinen worden de resultaten uit de MPC-berekening dus niet geordend.”* (interne bron: DPIA). Andere standaarden omtrent het gebruik van de data; is dat gegevens geanonimiseerd zijn; een beperkte tijd mogen worden bewaard; en in een digitale kluis worden gedeeld met het UWV (R7, R9). Daarnaast mag informatie gewonnen uit deze pilot niet worden opgeslagen in de dossiers van de benaderde personen (R7). Dit kan worden uitgelegd als de doelbinding, authenticiteit en integriteit van data.

Binnen de pilot zijn potentiële rechthebbenden niet om toestemming gevraagd of hun gegevens mogen worden gebruikt binnen de MPC-technologie (R9) of dat ze mogen worden benaderd over deze AIO (R7). Wel is er mogelijkheid tot gemoedsbezwaarde en kan de burger aangeven niet meer benaderd te willen worden, waarvan dan een aantekening in het dossier wordt gemaakt. Dit is echter iets wat de burger zelf moet aangeven (R7). In het telefonische consult zijn ze wel expliciet om **toestemming** gevraagd of de AIO-specialist met hen mag kijken of ze mogelijkheid recht hebben op de AIO. Hiervoor is gekozen omdat de AIO ook plichten met zich meebrengt. Door expliciet toestemming te vragen wordt gepoogd de zelfbeschikking van burgers en hiermee de waarde 'menselijke autonomie' te borgen.

Tot slot is de vorm van project BEATRICES op zichzelf ook een procedureel mechanisme. Doordat het project een pilot is, geeft het de mogelijkheid om het eigen proces te herijken (R8). Dit moet het project "*beheersbaar*", "*simpel*" en "*een beetje praktisch*" houden (R7). Hiermee is de waarde 'wendbaarheid' geborgd. Naast dat de pilot zelf als test kan worden aangeduid, is de MPC-technologie voorafgaand aan de pilot meermaals getest, met zowel fictieve als echte persoonsgegevens. Ook deze tests kunnen worden aangeduid als gestelde standaarden omtrent het gebruik van data.

Relationele mechanismen

Volgens R8 hangt de vorm van het project, de pilotvorm, samen met het relationele mechanisme van het creëren van "*awareness*" binnen de teams die de proactieve dienstverlening toepassen. Dit is gecreëerd door de AIO-specialisten voorafgaand aan de pilot trainingen te geven. Dit laat zien dat binnen de SVB **cultuurinterventies** zijn toegepast.

Tot slot zijn er documenten opgesteld waarin de werking van de technologie en de hieraan onderliggende berekeningen versimpeld worden uitgelegd (interne bron: DPIA). Deze **(transparantie)documenten** zouden de interne uitlegbaarheid, transparantie en reproduceerbaarheid moeten borgen (R8). Reproduceerbaarheid kan worden uitgelegd als de CODIO-waarde 'kennis'. De transparantiedocumenten zouden tevens gedeeld begrip en bewustzijn over het gebruik van de technologie moeten creëren, waardoor het aan te duiden valt als een relationeel mechanisme.

Bijlage 10: Praktijkbeschrijving gemeente Amsterdam

Gemeente Amsterdam

Amsterdam is met een inwonersaantal van ongeveer 935.000 de grootste gemeente van Nederland. De gemeente biedt diverse regelingen aan om minima te ondersteunen. Momenteel worden ongeveer 100.000 Amsterdammers bereikt met deze regelingen, die door de gemeente veelal worden aangeduid als "*voorzieningen*" (R10, R12). De gemeente schat in dat het 30.000 inwoners niet bereikt (R10). Hiermee valt de omvang van het geschatte niet-gebruik aan te duiden als matig. Oorzaken voor het niet-gebruik worden zowel gevonden in het niet-weten en niet-kunnen, als het niet-willen (R10, R11, R12).

Binnen de gemeente Amsterdam wordt zowel volledig, als gedeeltelijk niet-gebruik geconstateerd. Zo blijkt uit de Amsterdamse Armoedemonitor dat in 2015 36% van de doelgroep van de inkomensondersteunende regelingen geen enkele regeling heeft aangevraagd (Hees et al., 2023, p.4). Deze groep is niet bekend bij de gemeente en wordt aangeduid als verborgen armoede. Daarnaast is er een groep niet-gebruikers die reeds een "uitkeringsrelatie" heeft met de gemeente (Hees et al., 2023, p.2). Binnen deze groep is er sprake van gedeeltelijk niet-gebruik doordat deze groep slechts een deel van de regelingen waar het recht op heeft, heeft aangevraagd. Tot slot is er ook sprake van gedeeltelijk niet-gebruik doordat ontvangers van regelingen het bedrag van de regelingen niet volledig benutten (R10).

Proactieve dienstverlening uitgelegd

De gemeente ziet het als een verantwoordelijkheid om het bereik van regelingen zo groot mogelijk te krijgen (R10). Om niet-gebruikers te vinden, bereiken en ondersteunen, is de gemeente Amsterdam gestart met project 'Datakoppeling' (Hees et al., 2023, p.2). Binnen dit project verzamelt de gemeente uit verschillende bronnen informatie over het inkomen van burgers om het recht op een van de eerder genoemde regelingen te bepalen. Deze inkomensinformatie wordt op drie manieren verkregen (Hees et al., 2023, pp.13-15). Allereerst kan informatie over het inkomen van burgers worden verkregen uit eigen bestanden van de afdeling Armoedebestrijding. Deze afdeling heeft op basis van verstrekte bijstandsuitkeringen en minimavoorzieningen (van het jaar ervoor) inzicht in de inkomens van mensen met wie het reeds een 'uitkeringsrelatie' heeft (R10, R11). Daarnaast kan deze informatie ook worden verkregen van andere afdelingen binnen de gemeente. Dit betreft onder andere de Basisregistratie Personen (BRP) en de Dienst Gemeentelijke Belastingen Amsterdam. Tot slot wordt data verkregen van andere instanties, zoals de Sociale Verzekeringsbank en de voedselbank (R11).

Vervolgens vergelijkt de afdeling Armoedebestrijding inkomensinformatie uit klantenbestanden met het overzicht van de inkomensondersteunende regelingen die het verstrekt. Wanneer op basis van deze vergelijking blijkt dat iemand (mogelijk) recht heeft op een rekening, maar deze momenteel niet ontvangt, wordt deze persoon aangeschreven. Hierbij maakt de gemeente Amsterdam onderscheid tussen "zekere minima" en "onzekere minima" (R11). Zekere minima zijn personen waarvan de gemeente heeft vastgesteld dat deze recht hebben op een regeling. Omdat het recht op de regeling bij zekere minima reeds is vastgesteld, heeft de gemeente van deze groep personen alleen nog maar een handtekening nodig om de regeling te kunnen verstrekken. Daarom stuurt de gemeente Amsterdam deze zekere minima een brief toe (R10, R11). Hierin worden mensen gevraagd om een handtekening te zetten op het meegestuurde aanvraagformulier en deze retour te sturen. Ook worden regelingen ambtshalve verlengd voor zekere minima. Tot slot wordt aan zekere minima ook "ongevraagd" de stadspas ambtshalve toegekend (R11). De reden dat deze regeling wel ongevraagd ambtshalve kan worden toegekend is doordat de wettelijke grondslag hiervoor in de gemeentewet ligt (Hees et al., 2023, p.16).

Onzekere minima zijn personen waarvan de gemeente vermoedt dat ze recht hebben op een regeling, maar aanvullende informatie benodigd hebben om dit recht volledig vast te kunnen stellen. De gemeente stuurt deze groep personen ook proactief korte aanvraagformulieren toe, waar naast een handtekening aanvullende informatie over het inkomen wordt opgevraagd (R11). Op basis van deze aanvullende informatie toetst de gemeente vervolgens of deze persoon inderdaad recht heeft op de regeling. Deze beoordeling gebeurt automatisch en volgens het reguliere proces van de lange aanvraagformulieren. Een kort aanvraagformulier verschilt van een regulier, lang aanvraagformulier doordat informatie door de gemeente vooringevuld is (R10, R11).

De gemeente Amsterdam benadert zekere en onzekere minima's voor iedere regeling apart door heel het jaar heen (R11). De eerste reden hiervoor is dat verschillende regelingen verschillende aanvraagperiodes hebben (R10). Ten tweede worden enkele externe databronnen op vaste momenten in een jaar gedeeld (R11). Tot slot wordt met deze spreiding van de brieven rekening gehouden met de capaciteit in de uitvoering (R11). De jaarplanning, waarin alle proactieve acties zijn opgenomen, is gericht om deze druk op de capaciteit te doseren (R11). Deze spreiding is er tevens op gericht om ook te kunnen voldoen aan de wettelijke beslistermijn.

In deze jaarplanning zijn ook zogeheten "veegrondes" opgenomen: *"Als we een ronde hebben gedaan in het voorjaar voor een bepaalde regeling dan kijken we een aantal maanden later natuurlijk wat respons is geweest qua percentage. En als we die te laag vinden, dan doen we gewoon een veegronde van de mensen die niet gereageerd hebben"* (R11). Met een veegronde worden zekere en onzekere minima die niet hebben gereageerd op de gestuurde brief, nogmaals benaderd (R12).

Tot slot worden niet-gebruikers ook middels zogeheten belacties benaderd. Binnen de belacties worden zekere minima bijvoorbeeld gebeld over het feit dat ze slechts gedeeltelijk gebruikmaken van de beschikbare voorziening of dat de termijn waarbinnen deze voorziening kan worden gebruikt binnenkort afloopt. Een voorbeeld hiervan is het gedeeltelijk niet-gebruik van het kind tegoed (R12). Een ander voorbeeld is dat onzekere minima worden gebeld wanneer deze niet alle benodigde gegevens hebben aangeleverd in een aanvraagproces voor regelingen. In dat geval wordt een hersteltermijn opgestuurd. Tot slot worden belacties ingezet binnen de veegrondes of om niet-rechthebbenden warm over te dragen naar andere interne afdelingen of externe organisaties.

Al met al wordt binnen het project onderscheid gemaakt tussen zekere en onzekere minima. De acties die op zekere minima zijn gericht, vallen aan te duiden als hoog proactief. Zo hoeft deze groep zekere minima alleen maar goedkeuring te geven middels het zetten van een handtekening (G5L4), worden regelingen ambtshalve verlengd (G5L5) en wordt de stadspas ook ambtshalve verstrekt (G5L5). Aangezien de groep onzekere minima proactief regelingen wordt aanbevolen, maar hiervoor wel zelf informatie dient aan te vullen, zijn deze acties aan te duiden als matig proactief (G4L2).

Uitkomstwaarden

Met de bovengenoemde proactieve acties hoopt de gemeente Amsterdam het bereik van de regelingen te vergroten, en hiermee de **effectiviteit** van de regelingen te vergroten (R11, R12). Dit doet het door huishoudens te ondersteunen in het aanvragen van regelingen en dit ook makkelijker te maken (R10, R11). Het vergroten van de toegankelijkheid van de regelingen doet de gemeente door het aantal benodigde acties van burgers te verminderen. Bij zekere minima betekent dit *“dus eigenlijk alleen maar handtekening ophalen. Hoeveel makkelijker kan ik het dan nog maken?”* (R11). Dit laat zien dat de waarde **‘gebruiksvriendelijkheid’** onderliggend is aan de PaD. Deze gebruiksvriendelijkheid is ook in het persoonlijke contact wat met de belacties wordt bereikt terug te vinden (R12).

Efficiëntie wordt met name bereikt door de proactieve benadering van zekere minima's. Het retour ontvangen van een ondertekend aanvraagformulier van zekere minima's duidt R11 aan als *“happy flow”*. Deze aanvragen worden namelijk automatisch toegekend, waardoor er geen ambtenaar meer naar hoeft te kijken. Ook hoeven er op deze retourbrieven geen (inkomens)controles meer worden uitgevoerd. Retour ontvangen aanvraagformulieren dienen wel handmatig behandeld te worden door medewerkers van de gemeente (R11). Al met al leiden de verkorte formulieren en ambtshalve toekenning aan zekere minima ertoe dat kan worden *“bespaard op capaciteit”* (Hees et al., 2023, p.11). Hierin is ook de waarde **‘kostenbesparing’** terug te zien. R10 duidt dit aan als de beoogde uitkomst om gemeenschapsgeld op de juiste plek te krijgen.

Proceswaarden

R10 geeft aan dat je met het automatische verlengen van regelingen, waaraan geen inspanningsverplichtingen verbonden zitten, bijvoorbeeld de stadspas, *“niet heel veel kwaad”* kan doen. Het is namelijk aan de rechthebbende zelf de keuze om er wel of geen gebruik van te maken. Tegelijkertijd is de gemeente Amsterdam zich ervan bewust dat mensen regelingen bewust niet aan kunnen vragen (R10). Wanneer deze mensen vervolgens per brief of telefonisch benaderd worden, kan dit als ongewenst worden bevonden. Hiermee wordt de waarde **‘menselijke autonomie’** bedreigd. Daarnaast geeft R11 aan dat het stigmatiserend kan zijn om mensen die geen regelingen aan willen vragen, deze wel toe te kennen. Hierbij wordt een deel van de stigmatisering veroorzaakt doordat in de brieven de woorden armoedevervoorziening worden gebruikt. Dit laat zien dat ook de waarde **‘menselijke waardigheid’** wordt bedreigd.

Tot slot wordt meermaals de proceswaarde **privacy** genoemd (R11, R12). Want hoewel privacywetgeving en doelbinding van data ervoor zorgt dat de gemeente niet altijd (extern) beschikbare informatie mag gebruiken, kiest de gemeente er in sommige gevallen bewust voor zich niet te houden aan deze regels: *“Het mag dus niet, maar in het kader van algemeen belang doen we het wel, want we kennen alleen de burger er maar op toe. Dat is een bewuste keuze”* (R11). Hiervoor heeft de wethouder formeel toestemming gegeven (R11). R11 duidt dit ten slotte aan als *“een knieval tussen de keiharde letters van de AVG en de wens van de gemeente om bereik te vergroten en bestaanszekerheid te bieden door drempels weg te halen. ... Maar ik vind wel dat ik dat kan verkopen, in die zin van er zit een algemeen belang aan en wat is hier nou echt op tegen?”*.

De waarde privacy is ook terug te zien in de informatie die wordt gebruikt binnen de proactieve acties. Zo zou het volgens R11 voor de toegankelijkheid van de dienstverlening beter zijn als de gemeente ook brieven in andere talen zou versturen. Echter, om dit te kunnen doen zou het land van herkomst moeten worden opgenomen in het systeem: *“Nou, dat is wat we absoluut niet willen, want dan zit je al met privacy issues dat je het land van herkomst niet wil bijhouden”* (R11).

Binnen de gemeente Amsterdam wordt actief nagedacht over de afweging tussen de uitkomst- en proceswaarden. R11 duidt dit aan als de discussie tussen ‘ethiek of bereik’. Om deze proportionaliteitsvraag te beantwoorden wordt onder andere momenteel onderzoek gedaan of het nulgebruik¹¹ van de stadspas samenhangt met ambtshalve toekenning van de stadspas. Momenteel wint bereik over *“die ethische keuze, omdat we met de opdracht zitten om het bereik te vergroten en niet met een gemeentelijke opdracht om het aantal poststukken te verkleinen”* (R11). Daarnaast speelt het volgens R12 mee dat de inwoners reeds klant zijn van de gemeente en dat de gemeente goed nieuws brengt. Tot slot zou het *“uit ethische overwegingen”* niet zwaar zijn dat iemand ongevraagd brieven ontvangt van de gemeente: *“Als je het niet wil dan gooi je hem weg”* (R11).

Borgingsmechanismen

Structurele mechanismen

Privacy wordt volgens R10 goed geborgd door privacy- en security officers structureel te betrekken bij de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe systemen. Om de effectiviteit en gebruiksvriendelijkheid te borgen zijn **multidisciplinaire** medewerkers betrokken bij de ontwikkeling van de PaD (R11). Daarnaast is ook een klantenpanel gebruikt om de gebruiksvriendelijkheid te borgen (R11).

Procedurele mechanismen

Toestemming van de inwoner zit op diverse manieren in het proces ingebouwd. Zo worden ontvangers van de energietoeslag in hun beschikking gevraagd om toestemming om ze op de hoogte te houden voor andere regelingen. *“En daar zijn we nu as we speak mee bezig om die te spammen met een email met ‘kom een stadspas aanvragen’. Want als je eenmaal via de stadspas binnen bent dan kom je bij ons ook door in de volgende regelingen die wij gedurende kalenderjaar in de jaarplanning hebben.”* (R11). Daarnaast wordt rond het delen van data met de gemeentebelasting middels een opt-out expliciet toestemming gevraagd aan inwoners. Doordat met een opt-out het bereik groter is dan met een opt-in, en het in algemeen belang is om *“mensen in dat kwijtscheldingproces te krijgen”* is bewust gekozen voor de opt-out. Tot slot is er, naast deze twee expliciete vormen van toestemming, ook sprake van impliciete toestemming. Doordat de inwoner al klant is van de gemeente en contactgegevens achterlaat, zou deze hiermee impliciet toestemming geven voor de PaD (R12).

¹¹ Een nulgebruiker is een persoon die de regeling wel heeft ontvangen, maar deze nooit gebruikt

Naast toestemming zijn diverse **standaarden** gehanteerd rond het gebruik van de data om zowel de uitkomst- als de proceswaarden te borgen. Keuzes zijn gemaakt in welke data wordt gebruikt voor de PaD en of datakoppeling zou worden uitbesteed of in eigen beheer zou plaatsvinden (Hees et al., 2023, p.13). Naast de standaarden zijn ook **werkinstructies** opgesteld voor de belacties (R12). In deze werkinstructies is onder andere opgenomen hoe inwoners worden benaderd, wat het maximaal aantal belpogingen is, hoe lang de gesprekken zouden moeten duren, een belscript, instructies hoe je gesprekken moet loggen in het systeem en wat de volgorde is waarop het klantenbestand wordt gebeld (R12).

Relationele mechanismen

Een gevonden relationeel mechanisme is het centraal stellen van een uitgangspunt binnen het project. Dit kan worden aangeduid als het borgingsmechanisme '**cultuurinterventie**', Dit uitgangspunt is "*dat de burgers recht hebben op inkomensondersteuning en daarover benaderd worden*" (Hees et al., 2023, p.24). Dit is een uitgangspunt dat tevens door de wethouder expliciet is onderstreept (R11).

Bijlage 11: Praktijkbeschrijving gemeente Utrecht

Gemeente Utrecht

Met een inwoneraantal rond de 370.000 behoort de gemeente Utrecht tot de vier grootste steden van Nederland. Van deze 370.000 inwoners, leeft 14% onder de 'Utrechtse armoedegrens'. Dit is 125% van het Wettelijk Sociaal Minimum (WSM).

In de gemeente Utrecht worden zes structurele armoederegelingen uitgevoerd. Dit betreft de U-pas, U-polis, IIT, Bijzondere bijstand, Kwijtschelding gemeentebelasting en Tegemoetkoming zorgkosten (zie figuur 33). Deze regelingen hebben als doel dat "*alle Utrechters kunnen rondkomen en meedoen.*" (Rekenkamer Utrecht, 2023, p.13). Het lukt de gemeente Utrecht de afgelopen jaren echter onvoldoende om de doelgroep(en) van deze regelingen te bereiken (Rekenkamer Utrecht, 2023, p.47) en het niet-gebruik in kaart te brengen (Rekenkamer Utrecht, 2023, p.49). Hoewel inzicht in het totale niet-gebruik ontbreekt, kan de omvang van het gebruik wel worden gemeten aan de gestelde doelstellingen voor het aantal jaarlijkse toekenningen. Deze doelstellingen worden "*in wisselende mate*" gehaald (Rekenkamer Utrecht, 2023, p.9).

Oorzaken voor het niet-gebruik van de regelingen worden gevonden in het niet-weten, niet-kunnen en niet-willen (Rekenkamer, 2023, p.9 & pp.47-48). Niet-weten wordt met name genoemd bij de U-polis, IIT, kwijtschelding gemeentebelasting en tegemoetkoming zorgkosten. De oorzaak niet-kunnen wordt met name gevonden bij de bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentebelasting en tegemoetkoming zorgkosten. Het aanvragen van deze regelingen zou complex zijn en men zou moeilijk vinden om te beoordelen of het hiervoor in aanmerking komt. De oorzaak niet-willen wordt met name gehoord bij de U-pas.

Regeling	Gericht op	Doelstelling regeling
U-pas	Meedoen	Het bevorderen van participatie van inwoners met een laag inkomen.
U-polis	Rondkomen	Inwoners met een laag inkomen en hoge zorgkosten ondersteunen met een uitgebreidere verzekering waaraan ook de gemeente meebetaalt.
IIT	Rondkomen	Inwoners die drie jaar of langer een laag inkomen hebben financieel ondersteunen, zodat reserveringsuitgaven (grote vervangingsuitgaven waarvoor geld gereserveerd moet worden zoals een wasmachine) kunnen worden bekostigd.
Bijzondere bijstand	Rondkomen & meedoen	Mensen financieel ondersteunen die door bijzondere omstandigheden noodzakelijke kosten moeten maken.
Kwijtschelding gemeentebelasting	Rondkomen	De kwijtschelding gemeentebelasting is een algemene regeling om armoede te bestrijden.
Tegemoetkoming zorgkosten	Rondkomen	Tot slot biedt de gemeente Utrecht sinds 2017 met de regeling tegemoetkoming zorgkosten mensen met hoge zorgkosten als gevolg van een chronische ziekte of beperking de mogelijkheid tot een financiële tegemoetkoming.

Figuur 33: Armoederegelingen gemeente Utrecht. Gebaseerd op: Rekenkamer Utrecht, 2023, p.29 & p.45

Proactieve dienstverlening uitgelegd

In het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Utrecht (2023) naar de effectiviteit en het bereik van de armoedeaanpak van de gemeente Utrecht, worden diverse aanbevelingen gedaan om het bereik, en hiermee de effectiviteit, van de regelingen te vergroten. Dit zou voor de gemeente een directe mogelijkheid zijn om invloed uit te oefenen op de armoedeproblematiek (Rekenkamer Utrecht, 2023, p.10). Om de kwaliteit van de dienstverlening te borgen, wordt ernaar gestreefd om het aanvragen van regelingen makkelijker en begrijpbaarder te maken. Acties die hieronder vallen is het automatisch toekennen van de IIT, de U-pas en (grotendeels) de energietoeslag aan rechthebbenden. Samenwerkingspartners zien in deze gemeentelijke inzet een *“proactieve, betrokken en verbindende gemeente”* (Rekenkamer Utrecht, 2023, p.58). Volgens de gemeente worden hierin de grenzen van wet- en regelgeving opgezocht (Rekenkamer Utrecht, 2023, p.38).

Naast deze acties wordt ook ingezet op het vergroten van de bekendheid van regelingen. Dit komt onder andere voort uit de behoefte om meer *“out-reachend te gaan werken en de doelgroep - gebiedsgericht, huis-aan-huis - op te gaan zoeken”* (Rekenkamer Utrecht, 2023, p.49). Dit heeft dan ook geleid tot de ‘communicatiecampagne bereik armoederegelingen’ (hierna: CBA), waarmee regelingen meer naar de inwoners worden gepusht (R13). Waar communicatieve acties gericht op het vergroten van de bekendheid voorheen *“ad hoc”* en *“versnipperd”* plaatsvonden (Rekenkamer Utrecht, 2023, p.9 & p.47), is met de CBA gepoogd een gemeente brede communicatie aanpak toe te passen. Het doel van de CBA is om ervoor te zorgen dat inwoners de inkomensondersteunende regelingen beter kunnen vinden. Deze campagne bevat zowel offline als online communicatie. Offline communicatie vindt plaats middels advertenties op abri’s en het verspreiden van flyers. Online communicatie vindt plaats middels advertenties op onder andere Facebook en NU.nl. De onderstaande foto’s laten zien welke boodschap deze advertenties bevatten.



Met het zien van deze advertenties, is de onderzoeker zowel offline als online getarget. Dat de onderzoeker online is getarget valt te verklaren doordat het gebruik maakt van diverse commerciële platforms, waarvoor het toestemming heeft gegeven. Daarnaast woont de onderzoeker in een postcodegebied, waar het inkomen lager ligt dan in de rest van de stad. Tot slot heeft de onderzoeker, in het kader van dit onderzoek, online gezocht op thema's rond inkomensondersteunende regelingen.

Online advertenties zijn toegepast op basis van data van META. In de CBA gebruikte indicatoren zijn: of iemand in de gemeente Utrecht woont; of iemand een inwoner is van een postcodegebied waar het inkomen lager ligt dan in de rest van de stad; of iemands interesses passen bij de interesses van mensen in de doelgroep van de regelingen; of iemand online heeft gezocht op thema's rond energieprijzen en financiële problemen; of iemand een online advertentie eerder heeft gezien via Meta; en wanneer iemand overschakelt naar WiFi. Deze indicatoren zijn trapsgewijs opgesomd van 'breed' naar 'gericht'.

Middels de offline en online communicatieacties ontvangen inwoners informatie over de regelingen die de gemeente Utrecht verstrekt. Doordat inwoners deze regelingen niet proactief aanbevolen krijgen en inwoners het volledige aanvraagproces zelf moeten doorlopen, valt de mate van proactiviteit aan te duiden als laag (G3L1/G3L2).

Uitkomstwaarden

Met de CBA wil de gemeente Utrecht de doelgroep van de campagne beter en vaker bereiken. De combinatie van online en offline targeting zou de kans vergroten dat inwoners actie ondernemen na het zien van een advertentie. Concreet wordt gesproken over de beoogde **effectiviteit** van de CBA (interne bron: gespreksverslag Uthiek assessment). De effectiviteit van de campagne zou op zijn beurt weer leiden tot financiële gezondheid van de stad en een stijgende mentale en fysieke gezondheid van inwoners die een regeling hebben aangevraagd en ontvangen.

Aanvullend op de effectiviteit van de PaD speelt ook **efficiëntie** een rol: *“Kijk, vanuit de effectiviteit wil je zoveel mogelijk mensen ... ertoe zetten aanspraak te maken op die armoederegelingen. Vanuit efficiëntie wil je het met zo min mogelijk publieke gelden doen als dat je kan”* (R13).

Proceswaarden

Voorafgaand aan de start van de campagne zijn twee Uthiek-assessments afgenomen. Middels deze assessments is besproken in hoeverre het wenselijk en uitlegbaar (intern en extern) is om de verschillende vormen van targeting te gebruiken (R13). Deze assessments hebben als doel dat wordt nagedacht over de wenselijkheid en uitlegbaarheid van de campagne. Ook hebben de assessments als doel dat keuzes rond de vraag of en hoe data te gebruiken, expliciet worden gemaakt (R13). Binnen deze assessments zijn naast de uitkomstwaarden ook diverse proceswaarden besproken.

Allereerst wordt aangegeven dat er een spanning aanwezig is op het gebied van **privacy**. Zo stelt de gemeente Utrecht zichzelf de vraag in hoeverre inwoners zich bewust zijn van de toestemming die ze aan commerciële platforms geven met betrekking tot het gebruik van hun data. Daarnaast kan worden afgevraagd in hoeverre inwoners zich ervan bewust zijn dat deze data wordt gebruikt door overheden. Een mogelijk negatief gevoel en beleving bij dergelijke targeting zou inbreuk maken op de waarde **‘menselijke waardigheid’** (R13).

Daarnaast zouden online advertenties inwoners het gevoel kunnen geven dat de overheid met ze meekijkt, waardoor ze zich niet onbespied kunnen wanen in de openbare ruimte. Het gevoel dat targeting bij inwoners kan opwekken dat ze worden gevolgd, *“los van het feit dat wij niemand hiermee volgden”* (R13), zou de **menselijke autonomie** van inwoners bedreigen. Inwoners zouden namelijk niet de link leggen tussen de toestemming die ze geven aan commerciële platforms, en de targeting door de gemeente. Gesteld wordt dat transparantie over het gebruik van de data door de gemeente, de inbreuk op de menselijke autonomie verkleint.

Hoewel de keuzevrijheid van de inwoners mogelijk wordt vergroot, wordt het risico genoemd dat niet iedere inwoner de kans krijgt een advertentie onder ogen te komen. Specifieke vormen van targeting, bijvoorbeeld aan de hand van zoektermen, zouden goed zijn voor de effectiviteit, maar hiermee ook het risico met zich meebrengen op bepaalde groepen uit te sluiten: *“De gemeente Utrecht moet keuzes maken wie ze kunnen bereiken met het beschikbare budget.”* (R13). Hiermee wordt echter de waarde **‘non-discriminatie’** bedreigd, aangezien gelijke kansen en gelijke behandeling mogelijk in het geding zijn. Dit zou echter worden ondervangen door naast online ook offline advertenties te verspreiden.

Binnen de Uthiek-assessments worden waardenconflicten tussen de uitkomst- en proceswaarden concreet gemaakt. Zo wordt gesteld dat de gemeente een duidelijke verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot de financiële gezondheid van de stad, welke bereikt kan worden middels een effectieve communicatiecampagne. Ook efficiënt gebruik van de hiervoor beschikbare publieke gelden speelt hiermee een rol (R13). Tegenover deze effectiviteit en efficiëntie wordt gesteld dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft om ethisch verantwoord om te gaan met hun data, ook als ze hiervoor data van commerciële platforms gebruiken. In dit waardenconflict speelt het volgens R13 mee dat er geen goed alternatief is waarmee “*de effectiviteit of de beleidsdoelstellingen*” kan worden behaald en die “*privacy waarborgen en serieus meeneemt*”. Dit maakt dat het gebruik data van commerciële partijen door de gemeente Utrecht wel als wenselijk wordt bevonden (R13).

Borgingsmechanismen

Structurele mechanismen

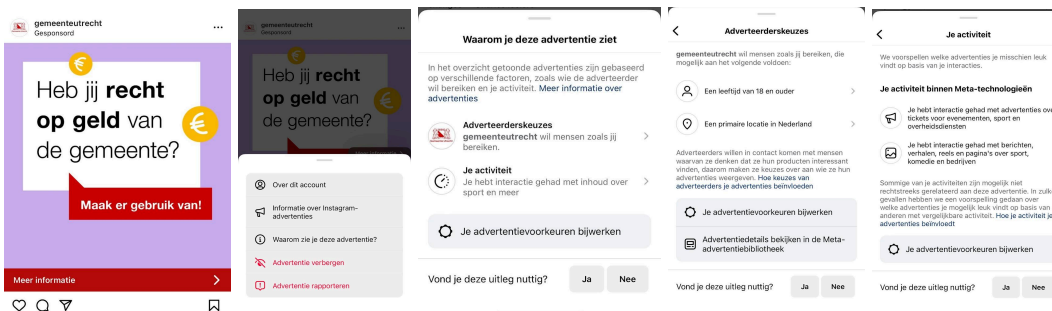
Structurele mechanismen om de bovengenoemde waarden te borgen worden gevonden in verantwoordelijkheden rond de CBA. Zo is in de Uthiek-assessments gesteld dat de gemeente ook verantwoordelijk is als de commerciële platforms onethisch omgaan met de data van de bewoners. Deze verantwoordelijkheid bestaat onder andere uit het verzekeren van de uitlegbaarheid waarom de gemeente van deze data gebruik heeft gemaakt. Deze verantwoordelijkheid is geborgd doordat afwegingen omtrent de vraag of en hoe de targeting binnen de CBA toe te passen, zijn vastgelegd. Dit kan hiermee worden aangeduid als **transparantiedocumenten**. Deze vastlegging zou goed zijn voor de uitlegbaarheid, en zou moeten borgen dat kennis niet uitstroomt als mensen vertrekken of dat deze afwegingen “*retrospectief*” moeten worden uitgepluisd (R13). Transparantiedocumenten is hiermee naast een structureel mechanisme ook een procedureel mechanisme

In het uthiek-assessment wordt omschreven dat de projectleider en diens manager verantwoordelijk blijven voor de ethische uitlegbaarheid van de CBA, en eventuele vervolgacties op de CBA.

Procedurele mechanismen

Om diverse waarden te borgen, is ervoor gekozen om enkele specifieke vormen van targeting niet toe te passen. Deze keuze kan worden aangeduid als een **werkinstructie** rond de vraag of, en hoe, data te gebruiken. Een voorbeeld hiervan is het targeten van inwoners die binnen een straal van 200 meter bij de voedselbank zijn geweest. Deze vorm wordt door de gemeente aangeduid als hyperlokale targeting. Daarnaast is ervoor gekozen om de frequentie van de targeting te begrenzen. Een te hoge frequentie zou namelijk inbreuk maken op de menselijke waardigheid, en leiden tot negatieve ervaringen. Om inwoners niet het gevoel te geven dat de gemeente met hen meekijkt of het volgt, zijn ook werkinstructies gesteld omtrent de framing, timing en frequentie van de targeting. Zo is de boodschap van de berichten neutraal opgesteld, is gestuurd op de timing waarop men advertenties ontvangt en is er een limiet gesteld op het aantal keer dat iemand online getarget kan worden (R13). Met deze mechanismen wordt de menselijke autonomie geborgd. Ook zorgen deze instructies ervoor dat de acceptatie van de targeting wordt geborgd, waarbij ook rekening wordt gehouden met het teruglopende vertrouwen in de overheid (R13). Al met al worden met deze keuzes de menselijke waardigheid geborgd.

Toestemming om inwoners proactief te benaderen zou zijn gegeven aan de sociale media platforms. Echter, afgevraagd kan worden of men zich hiervan bewust of voldoende geïnformeerd over is. Daarnaast kunnen inwoners via de commerciële platforms informatie ontvangen over waarom ze een bepaalde advertentie te zien krijgen. Hier kunnen inwoners ook aangeven een advertentie niet meer te willen zien. De onderstaande screenshots laten zien hoe dit proces eruit ziet¹².



Een ander mechanisme is **burgerbetrokkenheid**. Middels een klankbordgroep is het perspectief van de burger betrokken is geweest bij het beoordelen van de wenselijkheid in de Uthiek-assessments. Ook is een DPIA uitgevoerd om mogelijke inbreuken op privacy nader te identificeren (R13). Toezicht op het uitvoeren van deze DPIA is indirect geborgd bij de functionaris gegevensbescherming.

Relationele mechanismen

Om de menselijke waardigheid te borgen worden binnen de gemeente Utrecht diverse **cultuurinterventies** toegepast. Middels trainingen wordt aandacht gegeven aan cultuur-sensitief en stress-sensitief werken. Dit zou het vertrouwen van inwoners in de overheid moeten vergroten. Tegelijk wordt aangegeven dat ook algemene acties worden ondernomen om *“het moreel besef of morele oordeelsvorming in de organisatie te versterken”* (R13). Dit zogeheten bewustwordingstraject, bestaande uit workshops, presentaties en het ontwikkelen van vaardigheden, moet bewustzijn over de rol van ethiek bij het gebruik van data en data-gedreven technologieën vergroten (R13). An sich is het Uthiek-assessment ook aan te duiden als een relationeel mechanisme. Zo borgt dit ethisch assessment dat wordt nagedacht over de vraag of, en hoe data en data-gedreven technologieën te gebruiken (R13).

¹² Deze advertentie heeft de onderzoeker zelf ontvangen. De screenshots zijn door de onderzoeker zelf genomen.

Bijlage 12: Praktijkbeschrijving gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam is met ca. 670.000 inwoners de op een na grootste gemeente van Nederland. Zo'n 80.000 van deze inwoners leeft onder de armoedegrens.

Binnen de gemeente Rotterdam worden dertien armoederegelingen verstrekt. Ondanks dat de gemeente geen actueel inzicht heeft in de omvang, ziet het niet-gebruik als een probleem. Uit eerdere pilots zijn met name het niet-weten en niet-willen naar voren gekomen als oorzaken van het niet-gebruik. Inwoners zouden niet weten dat ze recht hebben op een of meer van deze dertien regelingen. Daarnaast zou er angst zijn rond het aanleveren van gegevens aan de overheid (R14). Inwoners zouden geen zicht hebben op wat er met deze gegevens gebeurt en het gevoel hebben geen regie te hebben over eigen gegevens. Dit, in combinatie met een beperkt vertrouwen "*in de overheid in het algemeen*", zorgt ervoor dat inwoners de regelingen niet altijd willen aanvragen (R14).

Proactieve dienstverlening uitgelegd

In het beleidsplan Armoede & Schulden 2023-2026 is als actie opgenomen dat een online adviesmodule wordt gerealiseerd, dat het niet-gebruik moet tegengaan (R15). Het doel van deze adviesmodule is om inwoners advies te geven over regelingen waar zij mogelijk recht op hebben. Binnen deze adviesmodule zijn alle bovengenoemde gemeentelijke regelingen én het Jeugdfonds Sport en Cultuur en Stichting Meedoen opgenomen. De module is momenteel nog in ontwikkeling.

Binnen de adviesmodule vult een inwoner zelf gegevens in, waarna het een advies krijgt over de regelingen waar het recht op heeft. De inwoner kan hierbij kiezen om gegevens anoniem in te vullen, of eerst in te loggen met DigiD en dan de adviesmodule in te vullen. Binnen de anonieme versie zijn de vragen globaal opgesteld (R14). Zo wordt niet gevraagd naar het specifieke inkomen van de inwoner, maar wordt middels een drietrappige vraag gevraagd binnen welk bereik het inkomen ligt. Op basis van deze globale vragen krijgt de inwoner te horen op welke regelingen deze mogelijk recht heeft.

Naast de adviesmodule is de gemeente Rotterdam bezig om een aanvullende aanvraagmodule te ontwikkelen, waarmee inwoners eenvoudig de eerder genoemde regelingen kunnen aanvragen. De aanvraagmodule is gekoppeld met DigiD, waardoor de inwoner bij de gemeente reeds bekende gegevens niet opnieuw hoeft in te vullen. Het anonieme alternatief van de aanvraagmodule is het op papier aanvragen van een regeling, waarbij de inwoner zelf alle gegevens moet aanleveren (R15). Het doel van de aanvraagmodule is dat de "*Rotterdammer zo min mogelijk belast*" wordt bij het aanvragen van regelingen (R14). Met de combinatie van de advies- en aanvraagmodule wil de gemeente inwoners inzicht geven "*en eventueel ook uitzicht*" door de regelingen aan te kunnen vragen (R14).

De advies- en aanvraagmodule valt gezamenlijk aan te duiden als laag proactief (G2L2). De adviesmodule bevat verzamelde informatie over de regelingen die de inwoner zelf moet raadplegen (G2). Vervolgens kan de inwoner middels de aanvraagmodule regelingen aanvragen. Informatie is voorgevuld binnen deze module (L2).

Uitkomstwaarden

R14 geeft aan dat **effectiviteit** van de dertien regelingen centraal staat. De effectiviteit wordt gevolgd door het gemak, vertaald naar de **gebruiksvriendelijkheid** en **efficiëntie** van de PaD (R15). R14 duidt dit aan als: *“Hoe kunnen we dat slim doen en ook vooral voor die burger zelf makkelijk mogelijk maken?”*. Gebruiksvriendelijkheid hangt volgens R14 samen met de waarde efficiëntie. Efficiëntie zou er namelijk voor zorgen dat professionals meer tijd hebben voor contact met klanten, wat zorgt voor *“prettiger contact”* en *“meer verbinding”* (R14). Gebruiksvriendelijkheid wordt beoogd door het aanvraagproces zo vindbaar, toegankelijk en bruikbaar mogelijk te maken. Onderdeel hiervan is het streven om *“zelf zo transparant mogelijk zijn, maar ook de burger diezelfde transparantie geven”*. Dit doet de gemeente Rotterdam door inwoners inzicht te geven in de beschikbare gegevens en statussen van lopende aanvragen (R14).

Proceswaarden

R14 geeft aan dat *“de **privacy** vooral soms in de weg zit terwijl je die proactieve dienstverlening wil doen”*. Daarnaast is binnen de PaD de waarde ‘**menselijke autonomie**’ te identificeren. Zo geeft R14 aan dat het delen van gegevens door inwoners met de overheid als *“big brother is watching you”* kan aanvoelen. Omwille van de effectiviteit zou de gemeente graag inwoners eerst willen laten inloggen met DigiD voordat ze de adviesmodule invullen. Echter, *“als je mensen dwingt om in te loggen, dan sluit je dus ook een groep mensen uit die dat niet willen”* (R14). Dit laat zien dat autonomie en zelfbeschikking (over het gebruik van data) van de inwoner een belangrijke rol spelen in de advies- en aanvraagmodule (R15).

Borgingsmechanismen

Structurele mechanismen

Om de gebruiksvriendelijkheid te borgen worden (**multidisciplinaire**) *key users* en ervaringsdeskundigen betrokken bij de business analyse van de PaD (R15). Het betrekken van ervaringsdeskundigen kan worden uitgelegd als een vorm van **burgerbetrokkenheid**. Dit krijgt concreet vorm in werksessies die door de product owner van het systeem worden georganiseerd (R14).

Procedurele mechanismen

Werkinstructies zijn opgesteld voor medewerkers. Daarnaast zijn diverse feedbackloops opgezet. Hiermee wordt continu gemonitord op de vragen: *“Zijn we bezig met de juiste dingen? Doen we nog het goede? Past het bij wat de wereld van ons vraagt en hoe wij zelf naar die wereld kijken?”* (R14).

Standaarden zijn ontwikkeld rond het gebruik van data. De belangrijkste standaard is dat inwoners de mogelijkheid worden gegeven geanonimiseerd de adviesmodule in te vullen. Hiermee wordt de menselijke autonomie geborgd.

Relationele mechanismen

Een relationeel mechanisme binnen de afdeling Werk & Inkomen van de gemeente, is dat het werkt met de waardeestroom 'inkomenszekerheid': "*Dus echt de klant centraal*" (R14). Dit kan worden aangeduid als een **cultuurinterventie**. Deze waardeestroom is enerzijds praktisch gericht op de architectuur van de dienstverlening, maar valt anderzijds ook aan te duiden als een "*mindset*" (R14). Deze mindset krijgt vorm binnen de agile werkwijze van de afdeling W&I: "*eigenlijk continu verbeteren en veel meer met elkaar het gesprek voeren van als dit is waar we naartoe willen, wat hebben we er dan nodig, waar lopen we tegenaan, wie loopt daar tegenaan? Dus ja, dat is een manier van werken die we nu aan het inzetten zijn om dat te borgen.*" (R14).

Bijlage 13: Praktijkbeschrijving UWV

Het UWV

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) welke valt onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). UWV helpt mensen op weg naar werk. Als dit (tijdelijk) niet lukt, voorziet UWV ze van een uitkering. Het gaat om uitkeringen bij werkloosheid, ziekte, arbeidsbeperkingen of zwangerschap. Daarnaast helpt UWV werkzoekenden bij het vinden van werk. Het UWV helpt zo'n 1.2 miljoen Nederlanders.

Dit doet UWV onder andere met de werkloosheidswetuitkering (WW-uitkering). In februari 2024 bedroeg het aantal lopende WW-uitkeringen circa 170.000 (Van Brakel et al., 2024, p.3). De duur en hoogte van de WW-uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden van de cliënt. De WW-uitkering wordt minimaal drie en maximaal vierentwintig maanden verstrekt.

Vanuit de groep individuen met een WW-uitkering keert het merendeel terug in de beroepsbevolking. Er zijn ook groepen individuen die niet direct vanuit de WW terugstromen. Deze groep bestaat uit 60.000 individuen. 20.000 hiervan keert door ziekte, overlijden of pensioen niet meer terug in de beroepsbevolking (R16). Daarnaast "*verdwijnen*" er 30.000: "*Die stoppen met werken*" (R16). Tot slot stromen jaarlijks 10.000 individuen door naar de bijstand. Dit gaat volgens onderzoeken van het UWV om circa 3-7% van de WW-populatie. De bijstandsuitkering wordt verstrekt door gemeenten en geldt als een vangnet voor mensen zonder andere inkomens. De bijstandsuitkering is gebaseerd op het sociaal minimum. Doordat de hoogte van de bijstand vaak lager is dan de WW-uitkering betekent dit dat mensen van nog minder moeten rondkomen. Hiermee nemen geldproblemen vaak toe (De Groot, 2023).

Oorzaken dat het individuen niet lukt om tijdens hun WW-periode een nieuwe baan te vinden wordt met name gevonden in het niet-kunnen. Enerzijds kan dit aan de korte duur van de uitkering liggen (R17). Anderzijds wordt afstand tot de arbeidsmarkt, schulden, problemen in de relationele of psychische sfeer en taalbarrières genoemd als oorzaken (R16). Daarnaast is er vaak sprake van multiproblematiek bij deze groep mensen (R16, R17).

Uit landelijke cijfers blijkt dat circa 3-7% van de populatie aan het einde van de WW doorstroomt naar de bijstand, afhankelijk van de economische situatie en regio. Dit laat zien dat sommige mensen meer ondersteuning nodig hebben. Denk aan maatschappelijke ondersteuning op het gebied van financiën, gezin en gezondheid. Dit is ondersteuning die UWV niet kan bieden, maar de gemeente wel. UWV en gemeente Den Haag hebben daarom de krachten gebundeld en zijn gestart met gezamenlijke dienstverlening.

Proactieve dienstverlening uitgelegd

“UWV heeft de wettelijke taak om werkzoekenden te ondersteunen bij het vergroten van de kans op het vinden van werk” (interne bron: GEB). Met deze wettelijke taak moet voorkomen worden dat individuen in de bijstand terechtkomen, wat gemeenten, en hiermee de overheid in brede zin, veel geld kost (R16). Daarom heeft het UWV en gemeente Den Haag de krachten gebundeld om mensen in de WW maatschappelijke ondersteuning te bieden op het gebied van financiën, gezin en gezondheid als dat nodig is. Deze gezamenlijke dienstverlening bestaat uit: 1. Het herkennen van mensen die meer ondersteuning nodig hebben, en 2. Dienstverlening waarbij zowel de ondersteuning en voorzieningen van het UWV als die van de gemeente worden ingezet. Deze dienstverlening bestaat onder andere uit het aanbieden van (vrijwillige) coachingsgesprekken met een ‘adviseur werk’ (R17). Als vervolg op deze gesprekken kan een 3-gesprek plaatsvinden met de gemeente, om zo mogelijkheden voor passende dienstverlening te onderzoeken. Iedereen met een WW-uitkering kan aanspraak maken op deze gesprekken. Daarnaast worden deze diensten proactief aanbevolen aan individuen, waarvan adviseurs signaleren dat er een grote kans bestaat dat dit individu uitstroomt naar een bijstandsuitkering (R17). In de praktijk blijkt het echter lastig te zijn om hiervoor de juiste klanten te signaleren.

Om mensen in beeld te krijgen die mogelijk doorstromen naar de bijstand, heeft het UWV een algoritme ontwikkeld welke de kans dat een individu doorstroomt naar de bijstand berekent. Dit is de Maatwerkscan. Op basis van negen persoonskenmerken, die bij het UWV bekend zijn, wordt per individu een score opgesteld. Dit percentage geeft de kans aan dat iemand doorstroomt naar de bijstand: *“maar een klein gedeelte van de lijst heeft een hoge score. Dus de top 10% van de lijst die heeft een gemiddelde kans groter dan 25% om door te stromen”* (R16). Deze negen kenmerken zijn: of de klant eerder in de bijstand heeft gezeten; of de klant een toeslag ontvangt; het aantal maanden dat de klant nog WW ontvangt; de woonsituatie van de klant; de hoogte van de WW; de leeftijd van de klant; het aantal maanden dat de klant WW-recht heeft; of de klant andere inkomsten heeft; en de gemeente waar het individu woont (R16). Momenteel wordt de maatwerkscan alleen binnen de gemeente Den Haag gebruikt, waardoor het laatst genoemde kenmerk vervalft.

Zeven van deze kenmerken zijn onveranderlijk en twee kenmerken veranderen wel over tijd. Dit betreft het aantal maanden dat de klant de WW nog ontvangt, en het inkomen van deze klant. Daarom bepaalt het algoritme iedere week de kans op de uitstroom naar de bijstand. De lijst met personen met een WW-uitkering wordt op basis van deze uitkomsten gesorteerd op van hoge kans naar lage kans. Medewerkers van het UWV benaderen vervolgens aan de hand van deze lijst de individuen. Deze personen wordt gevraagd of ze een coachingsgesprek willen voeren.

Het gebruik van de maatwerkscan om individuen met een WW-uitkering te benaderen voor een coachingsgesprek en een 3-gesprek valt aan te duiden als hoog proactief (G4L4). Zo beveelt het UWV op basis van de resultaten van het algoritme de dienst proactief aan (G4), en hoeft het desbetreffende individu de dienst alleen maar te accepteren (L4).

Uitkomstwaarden

In documentatie over de maatwerkscan wordt gesproken over het sneller kunnen helpen van mensen: *“De inzet van het algoritme van de maatwerkscan ondersteunt de adviseur werk in dit proces, zodat het proces efficiënter en beter uitgevoerd kan worden en waarmee sneller de juiste werkzoekenden uitgenodigd kunnen worden”* (interne bron: GEB). R17 duidt dit aan als *“kortdurend maar heel intensief contact”*. Het sneller de juiste werkzoekenden kunnen uitnodigen zou ervoor zorgen dat cliënten minder vaak in de bijstand komen, *“dus financieel zitten ze ook minder lang in de WW en komen ze minder vaak in de bijstand”* (R16). Dit zou zorgen voor minder kosten voor de overheid, waarmee **kostenbesparing** wordt beoogd.

Daarnaast wordt met het sneller helpen van individuen ingezet op aandacht voor de menselijke maat (R16). Menselijke maat wordt binnen het UWV onderscheiden in vier dimensies: UWV ziet mij als mens, UWV is redelijk, UWV helpt en UWV houdt het simpel. (UWV, 2023). De ‘menselijke maat’ geldt als een uitgangspunt *“bij het verbreden en verbeteren van onze dienstverlening”* waarin de mens en zijn situatie centraal staan (UWV, 2023). In deze toelichting op de ‘menselijke maat’ zijn de uitkomstwaarden ‘**menselijke waardigheid**’ en ‘**passendheid**’ te identificeren (R17). De maatwerkscan is er namelijk op gericht om de meest *“kwetsbare cliënten”* in beeld te krijgen (interne bron: GEB).

Proceswaarden

De maatwerkscan is op diverse momenten en op diverse manieren ethisch getoetst. Binnen dergelijke assessments is met name ‘**privacy**’ genoemd als proceswaarde: *“De inzet van een algoritme om de landelijke WW-populatie (circa 170.000 individuen) te beoordelen heeft negatieve impact op de privacy.”* (interne bron: GEB). Daarnaast wordt in de GEB het risico op het ontbreken van menselijke beoordeling genoemd. Zo zou de maatwerkscan ertoe kunnen leiden dat medewerkers blind de score van het algoritme gebruiken, onjuiste kansberekeningen als gevolg van kwalitatief slechte data, *false negatives* en een verlies van de grip op de verwerking van persoonsgegevens (R16). Hierin is de proceswaarde van de ‘**menselijke eindverantwoordelijkheid**’ te herkennen.

Op basis van een effectmeting is echter gesteld dat de effectiviteit en efficiëntie van de maatwerkscan proportioneel zijn ten opzichte van de proceswaarden van privacy en menselijke eindverantwoordelijkheid. Hierin speelt het volgens R17 mee dat iedere klant van wordt gesproken door het UWV en dat de proactief aangeboden coachings- en 3-gesprekken vrijblijvend zijn. Ook heeft de effectmeting laten zien dat de scan voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel (R16).

Gesteld is dat het gebruik van maatwerkscan niet leidt tot disproportionele oneerlijke ongelijke behandeling van klanten, aangezien klanten die niet geselecteerd worden door de maatwerkscan “–als vanouds- nog steeds uitgenodigd worden voor passende dienstverlening, op basis van de professionele inschatting van de adviseur.” (interne bron: GEB) en de scan niet wordt gebruikt om “te handhaven” (R16). Wel stelt de ethische commissie van het UWV dat het “ethisch niet helemaal oké” is dat de proactieve dienstverlening zich alleen richt op de 10.000 individuen die mogelijk naar de bijstand doorstromen (R16). Dit betekent namelijk dat de overige 30.000 individuen, die niet terugstromen naar de beroepsbevolking, niet proactief worden geïdentificeerd (R16). Hiermee zou sprake zijn van ongelijke behandeling van de klanten van het UWV. Dit laat zien dat de waarde ‘**non-discriminatie**’ in het geding is. Daarom gaat het op zoek naar mogelijkheden om de klanten die niet doorstromen naar de bijstand vroegtijdig te identificeren en hen in contact te laten brengen met de organisatie die er voor hen is: het regionaal werkcentrum.

Borgingsmechanismen

Structurele mechanismen

Procedurale mechanismen

Het eerste mechanisme dat het UWV heeft toegepast is het opstellen van een **werkinstructie** voor de adviseurs die de lijst van het algoritme gebruiken (R16). Onderliggend aan deze werkinstructie liggen diverse keuzes rond het gebruik van de data. Zo is besloten geen automatische besluitvorming toe te passen en blijft de adviseur verantwoordelijk voor de dienstverlening (R16). Dit laat zien dat de werkinstructie de waarde ‘menselijke eindverantwoordelijkheid borgt’. Daarnaast zijn diverse **standaarden** vastgesteld rond de autorisatie en het bewaren van de data (R16). Dit moet de privacy borgen. Een andere standaard is dat wekelijks een controlerapport wordt ontwikkeld om mogelijke onjuiste kansberekeningen te identificeren.

Daarnaast worden diverse structurele **audits** toegepast om het algoritme te laten voldoen aan privacy eisen.

Ook is het algoritme opgenomen in het algoritmeregister. Het algoritmeregister kan worden aangeduid als een **transparantiedocument**. Het opnemen van het algoritme in het algoritmeregister moet de transparantie en aanvechtbaarheid van de maatwerkscan borgen (R16; Interne bron: GEB).

Tot slot is algoritme opgenomen in de privacyverklaring. Met deze privacyverklaring geven klanten **toestemming** voor het verwerken van hun gegevens door het algoritme. Deze vorm van toestemming moet naast de transparantie en aanvechtbaarheid ook de privacy borgen (R16; Interne bron: GEB).

Relationele mechanismen

Bijlage 14: Praktijkbeschrijving gemeente Apeldoorn

Gemeente Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn is met een inwoneraantal van bijna 170.000 een middelgrote gemeente in Nederland. De gemeente Apeldoorn herkent de oorzaken het niet-weten, niet-kennen en niet-willen als oorzaken van niet-gebruik (R18). Onder werkende armen zou niet-gebruik met name groot zijn (R18).

Proactieve dienstverlening uitgelegd

Om het niet-gebruik, specifiek onder werkende armen, tegen te gaan “*is gekozen om echt een beweging te maken. Letterlijk naar de inwoner toe*” (R18). Dit geeft de gemeente Apeldoorn vorm door in heel Apeldoorn langs de deur te gaan om met inwoners in gesprek te gaan over “*rondkomen*” (R18). Dit doet de gemeente in iedere wijk: “*We hebben heel duidelijk ook gezegd van we gaan niet selecteren van in die wijk zal weleens de meeste kwetsbaarheden kunnen zitten. Als het gaat over het rondkomen hebben we eigenlijk elke wijk doet er toe en we willen met iedereen in gesprek*” (R18). Hierbij behandelt de gemeente iedere zes weken een wijk. Voorafgaand aan deze gesprekken ontvangen inwoners een flyer over de ‘erop-af-aanpak’. Deze “*vooraankondiging*” zorgt ervoor dat de inwoners weten waar de mensen aan de deur voor zijn en moet voorkomen dat het rauw op iemands dak valt of dat men wordt overrompeld (R18). Daarnaast geeft deze flyer inwoners de mogelijkheid om voordat de gemeente aan de deur staat, een keuze te maken of ze wel of niet met de gemeente in gesprek willen gaan.

De gesprekken zijn erop gericht om de bekendheid van de regelingen te vergroten en inwoners bewust te maken van hun mogelijke recht op regelingen. Dit betekent dat de aan-de-deur-gesprekken erop gericht zijn om de bekendheid van de regelingen te vergroten en desgewenst direct samen met de inwoner de aanvraag te doen. R18 duidt aan dat het veel zaaien is, “*en dat oogsten, dat zal later pas zijn*”.

De erop-af-aanpak valt aan te duiden als laag proactief (G3L1). De gemeente biedt proactief informatie aan over de regelingen aan inwoners (G3), maar deze dienen vervolgens wel zelf de aanvraag te doen (L1). Wel biedt de gemeente ondersteuning aan bij het invullen van de aanvraag.

Uitkomstwaarden, proceswaarden en borgingsmechanismen

De gemeente ziet het vergroten van de bekendheid van de regeling, en “*het maken van de beweging naar de burger toe*” als uitkomstwaarden (R18). Hierin is de **effectiviteit** van de regelingen te herkennen.

R18 geeft aan geen proceswaarden te hebben geïdentificeerd. Toch zijn er diverse keuzes gemaakt met betrekking tot de dienstverlening. Zo is bewust gekozen om niet te selecteren op wijk- of adresniveau en de gesprekken ook niet te loggen. Dit zou te maken hebben met de AVG. Daarnaast is ervoor gekozen om met de flyer een vooraankondiging te doen van het mogelijke gesprek. Hiermee zou voorkomen worden dat men overrompeld werd. Deze keuzes worden aangeduid als **werkinstructies**.

Bijlage 15: Handleiding workshop CODIO-PaD

Handleiding workshop Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening (CODIO-PaD)

1. Introductie

Deze handleiding is bedoeld voor begeleiders van de workshop Goed Digitaal Bestuur.

Waarom een workshop Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening?

Publieke waarden, zoals privacy en autonomie, kunnen door de toepassing van proactieve dienstverlening onder druk komen te staan. Daarom hebben overheidsorganisaties heldere kaders nodig die richting geven bij een verantwoorde invulling van deze proactieve dienstverlening. De Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO) biedt de noodzakelijke kaders en helpt een organisatie om met specifieke vragen over digitalisering om te gaan.

De workshop 'Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening' helpt organisaties, om aan de hand van de CODIO-PaD, de ethiek van proactieve dienstverlening vorm te geven. Het doel van de workshop is om 1) bewustzijn te creëren over de manier waarop het proactieve dienstverleningsproces wordt ingericht; 2) publieke waarden te identificeren waaraan de organisatie of team zich committeert; en 3) acties vast te stellen om deze waarden te borgen binnen het proactieve dienstverleningsproces.

De workshop resulteert in een overzicht van publieke waarden van goed digitaal bestuur binnen jullie proactieve dienstverlening; een aantal concrete acties om deze in de organisatie te borgen; en een ordening van deze acties op basis van noodzaak en belang.

Over CODIO-PaD

CODIO-PaD bestaat uit drie delen. Deel 1 is erop gericht om in kaart te brengen om wat voor soort proactieve dienstverlening het gaat. Dit wordt gedaan door onderscheid te maken in de mate van proactiviteit van de dienstverlening (lage, matige en hoge proactiviteit) en de herkomst van de data (geen data, data uit eigen klantenbestand, data van andere (markt)partij).

Deel 2 van code is opgebouwd uit drie fundamenteën (democratie, rechtstaat en bestuurskracht) en zes principes (participatie, maatschappelijke waarde, procedurele rechtvaardigheid, bestuurskwaliteit en verantwoordelijkheid) die de basis vormen van de code. Binnen deze basis zijn 32 specifieke waarden gepositioneerd en gekoppeld aan maatschappelijke en digitale ontwikkelingen zoals privacy en uitlegbaarheid.

Deel 3 beschrijft hoe de publieke waarden uit deel 2 kunnen worden toegepast. Hiervoor zijn acht borgingsmechanismen geïdentificeerd: toestemming, standaarden rond het gebruik van data, audits, werkinstructies, interne en externe samenwerking, burgerbetrokkenheid, verantwoordingsdocumenten en cultuurinterventies.

Alle drie de onderdelen komen in de workshop aan bod.

2. Benodigheden en voorbereiding workshop

Duur: De workshop duurt ongeveer 2,5 uur.

Doelgroep: De doelgroep voor de workshop is een team dat betrokken is bij de ontwikkeling en toepassing van het proactieve dienstverleningsproces. Idealiter bestaat de groep deelnemers uit 9-15 personen. Belangrijk is dat de groep divers is en dat verschillende perspectieven worden vertegenwoordigd van zowel interne als externe stakeholders (beleidsmedewerker, data analist, privacy medewerker, inkomensconsulent, inwoner, etc.).

Vorbereiding:

- Nodig de deelnemers uit en stuur hen ter voorbereiding de CODIO-PaD toe.
- Maak een groepsindeling. Verdeel de deelnemers in drie subgroepen gebaseerd op de drie fundamenteën van de CODIO-PaD (democratie, rechtstaat en bestuurskracht). Deze subgroepen zullen zich tijdens de workshop specifiek op dit fundament richten.
- Stel – aan de hand van deze handleiding - een plan van aanpak op voor de sessie.
- Plan een follow-up gesprek om de doelstellingen en opgestelde acties uit de sessie te evalueren en eventueel te verstevigen.

Beschrijving casus: De gesprekken in de workshop zullen plaatsvinden aan de hand van een concreet voorbeeld van proactieve dienstverlening dat binnen de organisatie in ontwikkeling is. Belangrijk is dat deze casus concreet is en verschillende invalshoeken toestaat. Het is van belang dat er een schriftelijke omschrijving van de casus is. Voorbeelden van deze beschrijvingen zijn te vinden in bijlagen 1, 2 en 3.

Benodigheden:

- Drie tafels waar de drie groepjes omheen passen
- Een stopwatch (of een ander voorwerp om de tijd mee bij te houden)
- De grote Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening poster (hand-out 5)
- Per groep de poster principes en waarden (democratie, rechtstaat en bestuurskracht)
- De Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening PowerPoint en een beamer
- Voor iedere deelnemer de beschrijving van de casus
- Voor iedere groep hand-out 1, 3, 4 en 6 (a, b of c)
- Voor iedere deelnemer hand-out 2 (a, b of c)
- Voor iedere deelnemer een pen
- De code Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening ter informatie
- Een flipover

Vorbereiding voor de start van de workshop:

- Verdeel het team voor de workshop in drie gelijke groepen. Ieder groepje vertegenwoordigt één van de fundamenteën (democratie, rechtstaat of bestuurskracht). Probeer bij de groepsindeling rekening te houden met de functie van de deelnemers en vorm groepjes die zo veelzijdig mogelijk zijn.
- Print de scenario's en hand-outs:
 - Voor iedere groep hand-out 1, 3, 4 en 6 (a, b of c)

- Voor iedere deelnemer hand-out 2 (a, b of c)
- Print de poster (hand-out 5)
- Zorg voor drie tafels waaraan de deelnemers kunnen zitten. Aan iedere tafel zal tijdens de workshop één groepje (democratie, rechtstaat of bestuurskracht) zitten
- Leg de scenario's en hand-outs alvast gesorteerd op de tafels
- Open de Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening PowerPoint
- Bereid indien nodig/gewenst naamkaartjes voor en zet deze klaar aan de tafels op basis van de groepsindeling
- Check of alle benodigdheden aanwezig zijn

Taken van een begeleider na de sessie:

Zorgen dat de beschreven acties worden nagestreefd, bijvoorbeeld door afspraken te maken met de projectleider of door een follow-up. Dit kan een opvolgingsgesprek zijn met de teamleider of een vervolgsessie. Een follow-up kan bijdragen aan het formuleren van concrete vervolgstappen. Bespreek tijdens de follow-up hoe, wanneer en door wie de gemaakte acties worden opgepakt.

Klaar? Start dan de sessie en ga vervolgens alle stappen af.

3. Workshop 'Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening'

Start (5 minuten)

- Heet het team welkom. Geef de planning en het doel van de workshop aan.
- Doe een korte voorstelronde, als niet alle deelnemers elkaar al kennen.
- Leg uit dat er tijdens de workshop een groepsindeling is, en dat de tafelschikking hiervoor belangrijk is. Zorg dat de groepjes met elkaar aan een tafel gaan zitten, als dat nog niet het geval was.
- Verdeel de fundamenten (democratie, rechtstaat en bestuurskracht) over de groepjes, als dat nog niet gedaan was.

Deel 1:

Stap 1: Validatie beschrijving casus (15 minuten)

Presenteer de beschrijving van de casus. Benoem hier in ieder geval of er data wordt gebruikt om proactieve dienstverlening toe te passen en wat de herkomst is van deze data. Deze presentatie heeft als doel om te valideren of de beschrijving van de casus volgens alle betrokkenen overeenkomt met de praktijk. Vraag vervolgens aan de aanwezigen 1) of de beschrijving klopt en 2) of er naast de genoemde data nog andere data wordt gebruikt.

Eventuele aanvullingen worden direct toegevoegd aan de beschrijving van de casus. Mochten er inhoudelijke vragen of discussiepunten naar boven komen over hoe de proactieve dienstverlening zou moeten worden ingericht, dan moeten deze punten worden geparkeerd. Schrijf deze punten op de flipover en verzeker de deelnemers dat deze later in de workshop nog worden behandeld.

Deel 2:

Stap 2: Identificeren waarden (45 minuten)

a. Toelichting op CODIO-PaD (5 minuten plenair)

Leg uit wat publieke waarden zijn. Doe dit aan de hand van de structuur van de CODIO-PaD (3 fundamenten, 6 principes en 32 waarden). Leg uit dat de CODIO breed is opgesteld voor alle vormen van digitalisering door overheidsorganisaties, en dat de CODIO hierdoor een grote hoeveelheid waarden bevat. Vertel de deelnemers dat ze zich niet moeten laten overdonderen door deze hoeveelheid waarden. Doordat het specifiek gaat over het thema 'proactieve dienstverlening' is het oké om selectief te zijn in de te behandelen waarden.

b. Publieke waarden beschrijven (5 minuten individueel)

Leg uit dat het nu van belang is om te identificeren welke waarden een rol spelen binnen de zojuist beschreven casus. De deelnemers noteren op hand-out 2 individueel en in stilte welke waarden er volgens hen het belangrijkste zijn in de casus. Dit gebeurt in stilte om de eigen ideeën en creativiteit van deelnemers te prikkelen.

c. Bespreken (35 minuten, in groepjes & plenair)

1. De deelnemers bespreken eerst in hun groepje welke publieke waarden zij hebben opgeschreven en waarom (5 minuten).
2. Vervolgens ontvangt iedere groep van de begeleider een overzicht met waarden die binnen het onderzoek van Marten Knol bij soortgelijke toepassingen van proactieve dienstverlening zijn gevonden (hand-out 6). De groep leest de toelichting op deze waarden (5 minuten).
3. Daarna bespreken ze welke waarden zij als groep gezamenlijk belangrijk vinden en leggen ze deze overwegingen vast op papier. De groep kan er ook voor kiezen om genoemde waarden uit stap 2c1 of stap 2c2 niet te kiezen. In dat geval dienen de afwegingen om deze waarde niet te kiezen te worden vastgelegd (20 minuten).
4. Tot slot kiest ieder groepje één vertegenwoordiger die plenair een presentatie van 1 minuut houdt over wat de belangrijkste waarden uit zijn groep zijn en waarom. Ook benoemt het welke besproken waarden niet zijn gekozen en waarom (5 minuten).

Deel 3:

Stap 3: Opstellen acties (35 minuten)

a. Introductie van acties (5 minuten plenair)

Aan de hand van de PowerPoint presenteer je als begeleider deel 3 van CODIO-PaD. Hierbij is het vooral belangrijk dat de structuur van de code duidelijk wordt. Deel 3 van de code beschrijft hoe de CODIO-PaD kan worden toegepast. Hiervoor zijn acht borgingsmechanismen geïdentificeerd: toestemming, standaarden rond het gebruik van data, audits, werkinstructies, interne en externe samenwerking, burgerbetrokkenheid, verantwoordingsdocumenten en cultuurinterventies. Deze mechanismen gelden als voorbeelden van hoe publieke waarden binnen de proactieve dienstverlening geborgd kunnen worden.

b. Acties opschrijven (10 minuten individueel)

De deelnemers noteren op hand-out 2 individueel en in stilte welke (realistische) acties er volgens hen nodig zijn om de door hun groepje besproken waarden te borgen en zo de code succesvol te implementeren. Voor iedere opgestelde actie stellen zij een verantwoordelijke actor op (die deze actie moet uitvoeren).

c. Bespreken (20 minuten, in groepjes & plenair)

1. De deelnemers bespreken in hun groepje welke acties en actoren zij hebben opgeschreven en vullen gezamenlijk hand-out 4 in (5 minuten).
2. Gezamenlijk stellen ze acties op om eerder geïdentificeerde waarden te borgen en leggen ze deze overwegingen vast op papier (10 minuten).
3. Tot slot kiest ieder groepje één vertegenwoordiger die plenair een presentatie van 1 minuut houdt over wat de besproken acties en actoren uit zijn groep zijn (5 minuten).

Stap 4: Opstellen van een samenhangend actieplan (20 minuten)

In de vorige stap hebben de deelnemers gezocht naar acties om CODIO te borgen in het specifieke scenario. Het kan zijn dat de acties, gericht op drie verschillende fundamenteën, met elkaar op spanning staan of juist overlappen. Zo kunnen acties om de menselijke autonomie te borgen juist de wendbaarheid onder druk zetten. Daarom gaan de deelnemers op basis van de waarden en acties uit stap 2 en 3 een samenhangend actieplan schrijven.

a. Plenair gesprek over acties (10 minuten, plenair)

De deelnemers gaan in gesprek over de waarden en acties die zij in stap 3 hebben geïdentificeerd en bespreken hierbij de volgende vragen:

- Hoe verhouden de acties van de verschillende groepen zich tot elkaar?
- Zijn er spanningen tussen de gevonden waarden en acties?
- Zijn er acties die eerst op een ander (politiek) niveau moeten worden genomen?

Voor de acties die uit deze bespreking overblijven worden de volgende vragen beantwoord:

1. Op welke termijn worden de acties opgepakt?
2. Wie van de aanwezigen is verantwoordelijk voor het handhaven van de code?
3. Hoe wordt de code uitgedragen zodat iedereen die bij de proactieve dienstverlening betrokken is hiermee bekend is?
4. Hoe wordt de code aan de hand van concrete ervaringen geüpdatet en bijgesteld?

b. Invullen poster (10 minuten, plenair)

Vul samen met de deelnemers plenair de grote Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening poster in. Deze poster vormt het samenhangend actieplan met concrete en uitvoerbare acties.

Stap 5: Bespreken of acties breder inzetbaar zijn (15 minuten)

Het kan zijn dat sommige acties uit stap 3 en 4 niet enkel binnen dit specifieke project of casus nuttig zijn. Het is daarom waardevol om te bepalen of, en welke acties breder inzetbaar zijn binnen de organisatie. De deelnemers bespreken plenair:

- Welke van de waarden en acties zijn ook van toepassing op andere projecten?
- Hoe kunnen deze acties van waarde zijn in de organisatie als geheel?

Stap 6: Opstellen checklist met vervolgstappen (10 minuten)

Ga met de deelnemers de checklist op de Goed Digitaal Bestuur - Proactieve Dienstverlening poster af. Bespreek daarna de vervolgstappen:

- Hoe gaan de deelnemers nu verder met deze acties en op welke termijn?
- Wat is er nu concreet nodig? En van wie?
- Wie is er verantwoordelijk voor het uitvoeren van de acties?
- Wie gaat het monitoren?
- Wat moet er in een vervolg sessie nog besproken worden?
- Wat spreken jullie af over het vervolg? (plan een sessie met de hele groep of bijv. de projectleider)

Stap 7: Afsluiten en reflecteren (10 minuten)

Las een kort reflectiemoment in voor de deelnemers. Stel hen hierbij de volgende vragen:

- Bekijk en bespreek de flipover.
- Wat heb je geleerd?
- Wat neem je mee voor jezelf uit de workshop?

Bedank de deelnemers voor hun bijdrage, geef hen de grote Goed Digitaal Bestuur poster met de door hen opgestelde acties als naslagwerk en rond de sessie af.

4. Scenario's

Scenario 1: Erop-af-aanpak - gemeente Apeldoorn

Met de erop-af-aanpak gaat de gemeente Apeldoorn langs de deuren om met inwoners in gesprek te gaan over 'rondkomen'. Met deze gesprekken wil de gemeente de bekendheid van (het recht op) regelingen vergroten. Voorafgaand aan de bezoeken stuurt de gemeente flyers naar haar inwoners. Deze flyers gelden als 'vooraankondiging'. De Erop-af-aanpak is niet gebaseerd op data op wijk- of adresniveau. De gesprekken met de inwoners worden niet gelogd. Dit maakt dat er binnen de Erop-af-aanpak geen data worden gebruikt.

Scenario 2: Ambtshalve verlenging IIT - gemeente Arnhem

Met het project 'vergroten bereik individuele inkomstenstoeslag' heeft de gemeente Arnhem een werkwijze ontwikkeld waarmee het inwoners in de bijstand proactief aanschrijft over hun mogelijke recht op de IIT. Ook wordt de IIT automatisch verlengd voor rechthebbenden die eerder de IIT hebben ontvangen. Zowel het proactief aanbevelen van de IIT als de automatische verlenging zijn gebaseerd op data die de gemeente Arnhem heeft over inwoners die de bijstandsuitkering ontvangen.

Scenario 3: Communicatiecampagne CBA - Gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht probeert met de 'communicatiecampagne bereik armoederegelingen (CBA)' de bekendheid van de armoederegelingen te vergroten. De campagne bestaat uit offline en online communicatie. Om de online communicatie gericht toe te kunnen passen, maakt de gemeente Utrecht gebruik van data die marktpartijen hebben, zoals online locatie, online zoekgedrag en het moment dat iemand overschakelt naar WiFi. De CBA is gebaseerd op data die externe marktpartijen hebben van inwoners.

Overzicht lijst met acties om waarden te borgen:

Toestemming: Inwoners kunnen om toestemming worden gevraagd dat data voor hen wordt gebruikt voor PaD en/of dat zij proactief benaderd mogen worden over andere regelingen. Toestemming kan zowel impliciet als expliciet worden uitgevraagd. Denk hierbij aan een opt-out en opt-in.

Standaarden rond het gebruik van data: Diverse standaarden kunnen worden opgezet rond het gebruik van data of de data-gedreven technologie. Dit zijn standaarden rond dataminimalisatie, de autorisatie van data, het opslaan van data en het anonimiseren van data.

Audits: Audits gelden in dit onderzoek als een verzamelnaam voor alle toetsen, assessments en metingen rond het toetsen van de PaD aan vastgestelde normen en regelgeving. Audits kunnen zowel worden gebruikt om tijdens de ontwikkeling van de PaD risico's te identificeren, als gedurende het reguliere dienstverleningsproces om PaD te blijven monitoren op risico's.

Werkinstructies: Diverse afspraken zijn gemaakt rond de toepassing van de PaD. Deze afspraken, veelal vastgelegd in werkinstructies, moeten ervoor zorgen dat de PaD zoals afgesproken wordt toegepast. Voorbeelden van deze werkinstructies zijn: hoe inwoners te benaderen, de frequentie van deze benadering en het doen van een vooraankondiging.

Interne en externe samenwerking: Samenwerking met andere organisaties of interne afdelingen bij het ontwerpen of toepassen van de PaD. Voorbeelden zijn het samenstellen van een multidisciplinair team en het betrekken van externe experts.

Burgerbetrokkenheid: Burgers kunnen op diverse manieren betrokken worden bij het (door)ontwikkelen van de PaD. Dit kan middels klantenpanels, klantenonderzoeken en de inzet van ervaringsdeskundigen.

Verantwoordingsdocumenten: Verantwoordingsdocumenten zijn documenten waarin de werking en het gebruik van de PaD wordt uitgelegd en verantwoord. Verantwoordingsdocumenten kunnen een interne en/of externe werking hebben. Een voorbeeld van een externe werking is het algorimteregister.

Cultuurinterventies:

Middels cultuurinterventies wordt aandacht besteed aan het creëren van gedeeld begrip over het toepassen van de PaD. Het creëren van gedeeld begrip kan worden uitgelegd als het vaststellen van beoogde uitkomsten en het internationaliseren van deze waarden. Respectievelijk kan dit geschieden middels het vaststellen van een visie of missie en middels trainingen.

Bijlage 16: Toelichting dubbeling uitkomst- en proceswaarden

Binnen de vier design iteraties zijn de waarden 'passendheid', 'inclusiviteit' en 'menselijke waardigheid' zowel als uitkomstwaarde als proceswaarde worden genoemd. Onderstaand wordt het dubbele karakter van deze waarden binnen de PaD, uiteengezet.

Passendheid

Dat de waarde 'passendheid' zowel als uitkomst- als proceswaarde is genoemd, valt te verklaren vanuit de verschillende oorzaken voor het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Passendheid als uitkomstwaarde is in 4.2.1. uitgelegd als de responsiviteit en dienstbaarheid van de overheid richting de inwoner toe. Passendheid wordt met name gevonden in het bieden van maatwerk aan inwoners. Maatwerk moet inwoners ondersteunen die het niet lukt om de regelingen aan te vragen. Hierdoor lijkt PaD met name erop gericht te zijn om de oorzaken niet-weten en niet-kunnen aan te pakken. Als proceswaarde wordt echter aangegeven dat PaD onvoldoende gericht is op de oorzaak niet-willen. Hiermee kan PaD een averechtse werking hebben. Daarnaast wordt in 4.2.2. gesteld dat PaD ook onvoldoende kan aansluiten bij de complexiteit van inwoners, en hiermee de oorzaken van niet-gebruik. Dit is in 7.1.1. reeds beschreven en aan de hand van het praktijkvoorbeeld van de gemeente Arnhem nader geïllustreerd.

Kortom, een beoogde uitkomstwaarde van PaD is om een passende dienstverlening te bieden, die aansluit bij de oorzaken van niet-gebruik van inwoners. Echter, PaD kan ook als gevolg hebben dat de oorzaak niet-willen wordt versterkt. Daarnaast kan de PaD ook zo ingericht worden dat het onvoldoende aansluit bij de oorzaken van niet-gebruik. Dit is reeds in 7.1.1. uiteengezet.

Inclusiviteit

Vanuit de uitkomstwaarde is PaD erop gericht om inwoners gelijke toegang te bieden tot inkomensondersteunende regelingen. Echter, in 3.2.2. is gesteld dat PaD ongelijke toegang ook juist kan vergroten. Zo kan PaD beroep doen op het doenvermogen van inwoners, terwijl een oorzaak van niet-gebruik juist een beperkt doenvermogen is. Daarom is het van belang dat in het proactieve dienstverleningsproces de proceswaarde inclusiviteit wordt nagestreefd.

In het theoretisch onderzoek is gesteld dat PaD met name niet inclusief zou zijn voor de meest gemarginaliseerde groep burgers (Schou & Hjelholt, 2017, p.6; Zakharova et al., 2024, p.13). Op basis van de uiteenzetting in 7.1.1. kan echter gesteld worden dat deze ongelijkheid ook plaatsvindt onder werkende armen.

Menselijke waardigheid

Vanuit de uitkomstwaarde menselijke waardigheid wordt met de toepassing van PaD beoogd om inwoners vanuit vertrouwen en waardigheid te behandelen. Echter, de beschrijving van de proceswaarde PaD laat zien dat proactieve acties ook kunnen leiden tot een gevoel van stigmatisering of andere negatieve belevingen van inwoners. Dit geeft de dubbelzinnigheid van publieke waarden, beschreven in 2.2.2., goed weer: Om de waarde 'menselijke waardigheid' te bereiken wordt PaD toegepast, tegelijkertijd kan deze toepassing inbreuk maken op dezelfde menselijke waardigheid.

Deze dubbelzinnigheid kan worden verklaard vanuit de bevinding dat binnen de resultaten van de multiple-case study de uitkomstwaarde menselijke waardigheid vooral te vinden is in proactieve acties gericht op inwoners die reeds 'klant' zijn van de organisatie. Denk hierbij aan het ambtshalve verlengen van een regeling. Een bedreiging van de waarde menselijke waardigheid wordt met name genoemd in het benaderen van inwoners die nog niet 'klant' zijn van de organisatie. De praktijkbeschrijvingen van de gemeente Amsterdam en Utrecht laten zien dat hoe vaker deze inwoners worden benaderd, hoe meer inbreuk zou worden gemaakt op de menselijke waardigheid. Dit benadrukt nogmaals de bevinding dat het voorkomen van de publieke waarden afhankelijk is van de herkomst van de data die binnen de PaD worden gebruikt.

Bijlage 17: Bespreking kwaliteitscriteria

Geloofwaardigheid

De geloofwaardigheid (i.e. interne validiteit) van dit onderzoek is op twee manieren geborgd. Allereerst zijn binnen de multiple-case study, praktijkvoorbeelden op meerdere manieren onderzocht. Per praktijkvoorbeeld zijn inhoudsanalyses en interviews afgenomen. Hierbij is gestreefd om per casus drie verschillende type respondenten te interviewen. Op deze manier is gepoogd mogelijk verschillende verklaringen van het sociale construct 'vormgeven van data-ethiek' boven tafel te krijgen (Bryman, 2016, p.384). Bij de casussen van de gemeente Utrecht, gemeente Rotterdam, het UWV en de gemeente Apeldoorn is het echter niet gelukt om drie betrokkenen te interviewen (zie bijlage 3). Doordat binnen de casussen van de gemeente Utrecht en het UWV uitgebreide documentatie is ontvangen en geanalyseerd, is deze beperkte geloofwaardigheid niet van toepassing op deze casussen. Aangezien geen tot weinig documentatie is ontvangen van de gemeente Rotterdam en de gemeente Apeldoorn kunnen deze praktijkbeschrijvingen mogelijk beperkt accuraat zijn. Een tweede beperking met betrekking tot de respondentenselectie is dat het niet voor iedere casus is gelukt iemand vanuit het proces, sociaal en data/IV perspectief te betrekken. Dit is niet gelukt bij de SVB, de gemeente Utrecht, de gemeente Rotterdam en de gemeente Apeldoorn (zie bijlage 2). Hoewel bij het UWV slechts twee interviews zijn afgenomen, zijn wel alle drie de perspectieven opgehaald. Dit is te verklaren doordat R16 zowel vanuit de proces als data/IV kant betrokken is bij de PaD.

Daarnaast is de geloofwaardigheid van de resultaten van de multiple-case study geborgd doordat de praktijkbeschrijvingen zijn gevalideerd door de respondenten. Dit kan worden aangeduid als *respondent validation* (Bryman, 2016, pp.384-385) of *member check* of *member validation* (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.162). Deze vorm van validatie had als doel de geloofwaardigheid van de praktijkbeschrijvingen te borgen en verantwoording af te leggen aan de onderzochte organisaties. Ondanks de verwachting dat respondenten weinig gebruik zouden maken van de *member check* (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.162) zijn van meer van de helft van de respondenten op- of aanmerkingen ontvangen. Enkele van deze opmerkingen gingen over feitelijke onjuistheden in de praktijkbeschrijvingen. Deze feitelijke onjuistheden zijn in de praktijkbeschrijvingen terecht gekomen doordat de onderzoeker stukken teksten uit documenten of transcripten van interviews zelf heeft moeten interpreteren (zie 7.2.4. voor meer toelichting). Daarnaast hebben enkele respondenten citaten van henzelf gerectificeerd of nader toegelicht. In de op- en aanmerkingen van de respondenten zijn geen tegenstrijdigheden tussen de belangen van de respondenten en de uitkomsten van het onderzoek gevonden (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.162).

Overdraagbaarheid

De overdraagbaarheid (i.e. externe validiteit) van dit onderzoek is geborgd doordat zowel uitvoeringsorganisaties als gemeenten zijn opgenomen in dit onderzoek. Hiermee zijn alle type organisaties die inkomensondersteunende regelingen verlenen, meegenomen in het onderzoek. Daarnaast is het voor de overdraagbaarheid van belang dat de context van de verschillende praktijkvoorbeelden goed wordt omschreven. Dit is gedaan in de uitgebreide praktijkbeschrijvingen in bijlagen 7TM 14.

Betrouwbaarheid

Doordat de geïdentificeerde waarden en borgingsmechanismen van dit onderzoek niet dekkend en uitputtend zijn, kan worden gesteld dat de resultaten van dit onderzoek niet volledig betrouwbaar zijn. Beperkingen zijn met name te vinden binnen de casus- en respondentenselectie van de multiple-case study.

Doordat slechts acht casussen zijn onderzocht, zijn de geïdentificeerde waarden en borgingsmechanismen niet volledig generaliseerbaar. Deze beperking is in design iteratie 1 opgevangen door in het instrument ruimte is gelaten voor dienstverlenende organisaties om eigen geprioriteerde of geïdentificeerde waarden toe te voegen. Daarnaast is dat de geselecteerde casussen binnen de multiple-case study niet evenredig zijn verdeeld naar de herkomst van de data. Zo is er slechts één praktijkvoorbeeld onderzocht waarbij PaD is gebaseerd op geen data. Het had de betrouwbaarheid van de resultaten goed gedaan als er meer praktijkvoorbeelden van PaD gebaseerd op geen data waren onderzocht.

Daarnaast zijn er ook drie beperkingen op respondenteniveau te noemen. (1) Allereerst blijken respondenten het lastig te vinden om te benoemen welke publieke waarden een rol spelen binnen de PaD. Diverse respondenten konden deze vraag in eerste instantie niet beantwoorden. Ook wanneer de onderzoeker voorbeelden gaf van in de literatuur geïdentificeerde waarden, lukte het enkele respondenten onvoldoende om de publieke waarden van de PaD op te noemen. Met name respondenten die vanuit het sociaal perspectief betrokken zijn bij de PaD hadden moeite met het opnoemen van waarden. Respondenten van organisaties die bij de ontwikkeling van de PaD expliciet aandacht hebben besteed aan ethiek lukten wel goed om geïdentificeerde waarden op te noemen. Al met al heeft deze beperking ertoe geleid dat de lijst met geïdentificeerde waarden niet dekkend en uitputtend is. (2) Een tweede beperking is dat wanneer respondenten geen waarden op konden noemen, het ook niet mogelijk was om te achterhalen welke borgingsmechanismen zijn toegepast om de waarden te borgen. Hiermee zijn mogelijk borgingsmechanismen niet geïdentificeerd. (3) In lijn met deze tweede beperking, vonden respondenten het ten slotte lastig om antwoord te geven op de vraag hoe geïdentificeerde waarden zijn geborgd. De interviews lieten zien dat niet binnen iedere organisatie expliciet aandacht is besteed aan het identificeren van waarden. Daaropvolgend is gebleken dat borgingsmechanismen niet altijd bewust worden toegepast. Denk hierbij aan het mechanisme interne en externe samenwerking en burgerbetrokkenheid. Dit maakt het lastig om in kaart te brengen welke waarden en borgingsmechanismen een rol spelen binnen de diverse praktijkvoorbeelden van PaD. Dit heeft de onderzoeker geprobeerd te ondervangen door borgingsmechanismen, die zijn gevonden in de literatuur of eerdere interviews, als voorbeeld te geven.

Kortom, doordat niet alle respondenten de vragen goed konden beantwoorden, heeft dit onderzoek mogelijk waarden en borgingsmechanismen over het hoofd gezien. Deze beperking valt enerzijds te wijten aan het feit dat niet alle respondenten en organisaties evenveel aandacht besteden aan (data-)ethiek en hiermee een verschil bestaat in het ethische bewustzijn van respondenten. Daarnaast is er bij het opstellen van de topiclijst onvoldoende aandacht besteed aan het toepassen van indirecte vraagstelling. Doordat niet alle respondenten (goed) antwoord konden geven op de vragen, zijn resultaten mogelijk misgelopen. Dit geldt als een beperking van de betrouwbaarheid

Objectiviteit

Ethiek is waardegedreven en hiermee niet objectief. Dit betekent dat de beschrijving van waarden en borgingsmechanismen uit het literatuuronderzoek en de inhoudsanalyses niet volledig objectief zijn. Hoewel zo objectief mogelijk beschreven, zijn deze beschrijvingen op twee manieren onderhevig geweest aan de persoonlijke interpretaties van de onderzoeker (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.156).

Zoals in 5.2.3.3. is gesteld, worden publieke waarden in verschillende mate geïdentificeerd en worden borgingsmechanismen niet altijd bewust toegepast. Dit heeft ervoor gezorgd dat de onderzoeker zelf een interpretatieslag moest doen in de publieke waarden die zijn geïdentificeerd en borgingsmechanismen die zijn toegepast. Dit heeft ertoe geleid dat waarden en borgingsmechanismen over het hoofd zijn gezien. Een voorbeeld hiervan is dat in 2.2.4. het belang van het betrekken van burgers werd genoemd. Hoewel deze burgerbetrokkenheid sterk overeenkomt met de toelichting op het borgingsmechanisme burgerbetrokkenheid (zie figuur 18), is dit in 2.2.4. niet geïdentificeerd als borgingsmechanisme. Een ander voorbeeld is dat binnen de consultatiereacties, burgerbetrokkenheid wel is geïdentificeerd als borgingsmechanisme, maar niet als CODIO-waarde 'burgerbetrokkenheid'.

Daarnaast heeft er een interpretatieslag plaatsgevonden op de publieke waarden en borgingsmechanismen die wel expliciet zijn genoemd. Binnen de empirische resultaten zijn namelijk diverse publieke waarden geïdentificeerd die niet overeenkomen met het gebruikte waardenkader van dit onderzoek: de CODIO. Dit maakte dat geïdentificeerde waarden soms vertaald moesten worden naar de CODIO-waarden. In deze interpretatieslag heeft ook subjectiviteit kunnen plaatsvinden.

Om deze twee beperkingen van de objectiviteit tegen te gaan, en hiermee vermijdbare beïnvloeding van de resultaten te voorkomen (Boeije & Blijenbergh, 2019, pp.158-160), heeft de onderzoeker op twee manieren gereflecteerd op zijn eigen rol. Allereerst is de subjectiviteit tegengegaan door middel van *peer debriefing* (Boeije & Blijenbergh, 2019, pp.162-163). *Peer debriefing* heeft plaatsgevonden aan de hand van inhoudelijke bijeenkomsten met mede-onderzoekers van de Datawerkplaats en feedbackmomenten van de eerste en tweede lezer. Daarnaast is de subjectiviteit in het uitvoeren van de inhoudsanalyse op documentatie van de praktijkvoorbeelden tegengegaan, door deze resultaten in de interviews te valideren bij respondenten.

Communicatieve kwaliteit

Kwaliteit van impact wordt door Guba en Lincoln (1994: in Bryman, 2016, p.386) aangeduid als authenticiteit, en kan worden onderscheiden in vijf criteria. Echter, deze criteria lijken niet invloedrijk te zijn geweest in het sociaal onderzoek (Bryman, 2016, p.386). Aangezien het meten van de kwaliteit van impact vrij een recente discussie is in het wetenschappelijk onderzoek (Bryman, 2016, p.387), zijn hier minder criteria over bekend. Ook kan de kwaliteit van impact worden aangeduid als hetgeen wat Maso en Smaling (1998: in Boeije & Blijenbergh, 2019, p.164) maatschappelijke kwaliteit noemen. Echter, ook Maso & Smaling (1998: in Boeije & Blijenbergh, 2019, p.164)) geven geen concrete kwaliteitscriteria om de impact te meten. Kwaliteit van impact komt het dichtst in de buurt van hetgeen wat wordt aangeduid als pragmatische kwaliteit. Pragmatische kwaliteit richt zich met name op het ontwikkelen van het design binnen een design onderzoek. Hierin gaat het met name over de bruikbaarheid en werkbaarheid van het *design* (Van Burg, 2011, p.9).

De bruikbaarheid en werkbaarheid is gedeeltelijk geborgd doordat het ontwerp is gevalideerd (Boeije & Blijenbergh, 2019, p.161; Romme & Meijer, 2020, p.4). Feedback uit deze validatie heeft geborgd dat het instrument goed aansluit bij de praktijk. Echter, het testen van het instrument, aan de hand van een concrete casus, had de bruikbaarheid en werkbaarheid nog meer moeten bewijzen. Daarom is als aanbeveling opgenomen om het instrument te testen op concrete casussen uit de praktijk, en het instrument naar aanleiding van deze tests te updaten. Dit laat zien dat het proces van het ontwerpen nog niet 'klaar' is (Hillgren et al. 2011, p.171) en geeft tevens het onderwerpde karakter van dit onderzoek weer.

Responsieve kwaliteit

Binnen praktijkgerichte onderzoek is het van belang dat het onderzoek goed aansluit bij de behoefte uit de praktijk. Onderdeel hierbij is het afstemmen van verwachtingen, wat kan worden aangeduid als responsieve en communicatieve kwaliteit (Meijer, 2023). Binnen dit onderzoek zijn deze vormen van kwaliteit geborgd in de inhoudelijke updates die zijn gestuurd naar stakeholders in de praktijk. Driemaal (maart, april, juni) is er een inhoudelijke update gestuurd over het onderzoek. In deze updates stond naast diverse hulpvragen ook de uitnodiging om feedback te geven. Hiermee is het praktijkgerichte karakter van het onderzoek geborgd. De updates zijn gemiddeld naar circa 20 personen gestuurd. Dit zijn de personen met wie in de maanden januari tot en met april verkennende gesprekken zijn gevoerd.