

Verslag Workshop Begeleidingsethiek

Project automatische veranderingsdetectie

voor toezicht en handhaving

door de Provincie Overijssel

Dinsdag 26 januari 2021

Voorwoord

De toenemende digitalisering brengt ingrijpende veranderingen met zich mee, ook binnen de Provincie Overijssel. Nieuwe mogelijkheden voor handhaving en toezicht met behulp van satelliet beelden roepen nieuwe vragen op. Hoe staat het met data, met privacy, wat doen algoritmes en wat willen burgers en bedrijven eigenlijk? Begeleidingsethiek houdt zich bezig met de positieve en negatieve effecten van dit soort vraagstukken. Hij is gebaseerd op techniekfilosofie, die uitgaat van eeuwenoude de verwevenheid tussen mens en technologie.

De aanpak begeleidingsethiek is een concrete aanpak waarin betrokkenen met elkaar in dialoog gaan over de effecten van de nieuwe technologie én de waarden die daarbij in het geding komen. Tijdens de sessie werd duidelijk dat de inbreng van diverse stakeholders veel meerwaarde heeft.

Na de dialoog hebben de deelnemers een groot aantal ethische handelingsopties gegenereerd, die goede handvatten geven bij het verder oppakken van de pilot. We zullen gezamenlijk moeten bekijken welke waarden we in het digitale domein belangrijk vinden en hoe we die willen verankeren en borgen in digitale processen en handelingen. Dit alles om ook bij verdere digitalisering op het vertrouwen van de bedrijven, burgers en de samenleving te kunnen blijven rekenen. Dit is niet in één stap te realiseren het is een continu proces waarin de workshop van vandaag een schakel is.

Guido Müller

De doelstelling is tweeledig:

- Leren tijdens de workshop
 - o Welke effecten, waarden en actoren worden genoemd
 - o Welke handelingsopties zijn er om de ontwikkeling en implementatie te verbeteren
- Leren over de aanpak begeleidingsethiek
 - o Hoe kan de Provincie Overijssel deze methodiek inzetten rondom ethische kwesties en technologie implementaties

Het verslag bevat de volgende elementen.

- Toelichting op de aanpak begeleidingsethiek
- Weerslag van de workshop

1) Digitale innovatie bij toezicht en handhaving

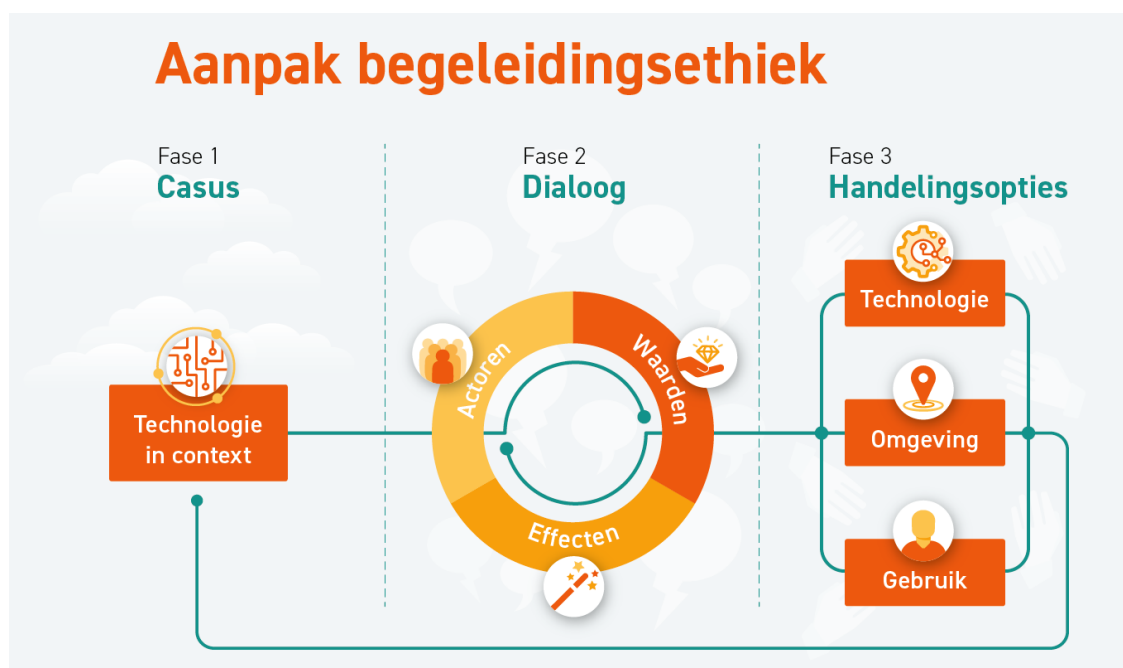
De Provincie Overijssel voert diverse experimenten uit in het Innovatie en Datalab met nieuwe data toepassingen. Een van deze pilots betreft automatische veranderingsdetectie voor toezicht en handhaving. Hierbij is de volgende onderzoeksvraag gesteld: is het mogelijk om op basis van automatische beeldherkenning van luchtfoto's en satellietbeelden veranderingen op bedrijfslocaties te herkennen? Daarnaast is onderzocht of het vervolgens mogelijk is om de geconstateerde verschillen te vergelijken met de verleende vergunningen voor deze locaties.

Met behulp van de aanpak begeleidingsethiek is in deze workshop gekeken naar de mogelijke effecten van Artificial Intelligence (AI) en welke waarden daarbij een rol spelen. Vervolgens is geïnventariseerd welke acties ondernomen kunnen worden om de positieve effecten waar mogelijk te versterken en eventuele negatieve effecten op belangrijke ethische waarden te beperken.

2) Aanpak begeleidingsethiek en opzet workshop

Aan de workshop namen 17 mensen deel. Deze groep is met zorg samengesteld. Mensen die vanuit verschillende perspectieven (strategie, beleid, innovatie, IT, toezichthouders en bedrijven) deel namen aan de workshop zodat zij vanuit hun achtergrond konden reflecteren op de besproken casus.

De workshop werd gefaciliteerd door twee specialisten, één van ECP en één vanuit het Human & Tech institute. De drie en half uur durende workshop heeft een vaste opzet die ervoor zorgt dat de verschillende aspecten van de casus in kaart zijn gebracht. Als gevolg van het corona-virus vond de workshop digitaal plaats. De opzet van de workshop volgde de aanpak zoals weergegeven in de illustratie.



De aanpak bevat de volgende fasen:

Fase 0 Introductie

De workshop begon met een introductie over de doelstelling door Guido Müller strateeg van de Provincie Overijssel en toelichting op het model en het gedachtengoed daarachter door Daniël Tijink van ECP

Fase 1 Casus

Toelichting op de casus en de context waarin die technologie wordt toegepast, door Stef van der Zee, accountmanager Innovatie en Datalab. Stef heeft het afgelopen jaar binnen de Provincie Overijssel de innovatie pilot veranderingsdetectie (automatische detectie van mutaties op bedrijventerreinen) begeleid.

Aanvullende heeft Lotte van de Lotte van der Beek het perspectief vanuit het betrokken Aard observatie bedrijf (NEO) toegelicht.

Fase 2 Dialoog

De Dialoog fase start met een korte ronde waarin de deelnemers aan de workshop de betrokken actoren benoemen. Daarna benoemen en bespreken de deelnemers de mogelijke effecten door middel van de brainwrite methode. Ten slotte worden de waarden benoemd die een rol spelen.

Fase 3 Handelingsopties

Subgroepjes gaan op zoek naar handelingsopties vanuit de technologie, de omgeving en het gebruik.

3) Uitkomsten van de workshop

Fase 1: Casus: technologie en context

De Provincie Overijssel is geïnteresseerd in de automatische detectie van mutaties rondom bedrijventerreinen met satellietbeelden in het kader van handhaving op het nakomen van de wettelijke kaders / vergunning en de mogelijkheid tot het deels automatiseren daarvan. Door middel van meerdere satellietbeelden in een jaar kunnen milieurelevante veranderingen zoals uitbreidingen aan bouwwerken/opstallen, wijzigingen in emissiepunten, opslaghoeveelheden op het buitenterrein, aanwezigheid van tankwagens en veranderingen aan gebouwen inzichtelijk worden gemaakt.

Doel van dit project is het leveren van mutatiesignalen en het onderzoeken in hoeverre dit op automatische wijze uitgevoerd kan worden onder andere door de inzet van een Machine Learning (ML) of Deep Learning (DL) algoritme. signaleert binnen de grenzen van zeven door de provincie aangewezen bedrijventerreinen relevante mutaties. Daarnaast is onderzocht of het vervolgens mogelijk is om de geconstateerde verschillen te vergelijken met de verleende vergunningen voor deze locaties.



Voorbeeld van satelliet foto's van een opslagplaats voor los gestort materiaal gedurende een langere periode

Op basis van de ervaringen in dit pilotgebied zijn mogelijkheden voor automatische mutatiesignalering voor sommige van de objecten op de bedrijventerreinen. Het betreft het gebruik van openbare door de Nederlandse Overheid beschikbare gestelde beelden. Deze beelden worden nu ook veelal door de toezichthouder geraadpleegd. De tweede doelstelling is het verbinden met de daadwerkelijk vergunningen. Dit is vooralsnog een stuk lastiger omdat veelal niet alle stukken digitaal beschikbaar zijn.

Fase 2: Dialoog

In deze fase gaan de deelnemers in gesprek over wie er betrokken zijn bij de ontwikkeling en implementatie van de nieuwe technologie. Ook buigen zij zich over de mogelijke positieve en negatieve effecten van deze inzet, en benoemen zij belangrijke waarden waar rekening mee gehouden moet worden bij de inzet van AI-algoritmen in deze pilot:

Actoren

Bij de actoren is de vraag wie er betrokken is of geraakt wordt door de case. De deelnemers vertegenwoordigen al een deel van die actoren. De volgende aanvullingen werden gegeven:

- Bedrijven die bekeken worden
- Milieu coördinator bedrijf bij foutieve interpretaties...
- Alle werknemers van de bedrijven
- Alle mensen die daarop dat bedrijfsterrein aanwezig zijn
- Omwonenden (ook relevant als toetsing aan vergunning plaatsvindt)
- Afnemers/klanten van producten van de bedrijven
- Toeleverancier van bedrijven
- De Nederlandse overheid die deze informatie openbaar beschikbaar stelt
- Handhavers
- Milieu/leefomgeving
- Technische aard observatie bedrijven
- Tegenstanders / Voorstanders van de bedrijfsactiviteiten
- Provincie Overijssel
- Veiligheidsregio
- Alle overheidsinstanties en adviseurs van de omgevingsdienst
- Omgevingsdiensten
- Beleidsmakers
- Gemeente
- Eigenaar bronnen
- De ontwikkelaars van de algoritmen (IT)

De vraag aan de deelnemers was om in het vervolg van de sessie ook te proberen vanuit deze perspectieven te participeren.

Effecten

De vraag is hier welke effecten de invoering, het gebruik van satellietbeelden hebben voor handhaving vanuit de Provincie. Er worden positieve en negatieve effecten onderscheiden.

Positieve effecten

- Beter wijzigingen in beeld krijgen
- Minder controles
- Betere naleving/doelstellingen
- Rechtsgelijkheid
- Data voor (ruimtelijke) plannen
- Preventieve werking
- Groter vertrouwen overheid (betere handhaving)
- Efficiëntie. Minder overheid nodig
- Objectiever
- Problemen op een grotere schaal inzichtelijk
- Nieuwe informatie, je kunt meer 'zien'
- Precisie van algoritmes
- Toezichthouder kan gericht controleren
- Minder autorijden
- Ander werk
- Kennis toe te passen op andere detectiemogelijkheden (bv rietdetectie)
- Beter bewijs krijgen

Negatieve effecten

- Foutieve interpretaties
- Te veel aandacht voor daken en niet wat er onder zit
- Alwetende/ziende overheid
- Wantrouwende overheid
- (gevoel voor) vrijheid wordt minder
- Doelen volgen mogelijkheden, want uitvoering makkelijk: nieuwe doelen, verfijnder, overkill aan regels
- Alle data wordt ge/misbruikt: heatmaps, satellietbeelden, etc.
- Calculerend gedrag ('slim/beredeneerd' gedrag
- Mensen zomaar in beeld, voorbijganger
- Computer says no: data = waarheid.
- Geen mogelijkheid weerwoord, gehoor.
- Afstandelijk. Zie belastingdienst
- Meer werk, want ook allemaal bezoek. Meer zien = meer doen
- Weggaan van menselijk contact met de overheid/menselijke besluiten
- Ander werk
- Minder 'advies' van vergunningverlener
- Alles controleren, dan ook verplicht om alles te kunnen zien, evt rechtszaken
- Subjective info in AI → subjectieve info

Waarden

De relevante waarden zijn door de facilitators geïnventariseerd terwijl de deelnemers bezig waren met het benoemen van effecten. Achter veel effecten gaan waarden schuil. Die lijst is gedeeld met de deelnemers en door hen besproken en aangevuld. Dat leverde de volgende lijst met waarden op:

- Effectiviteit
- Vrijheid
- Rechtvaardigheid
- Autonomie
- Betrouwbaarheid
- Eerlijkheid
- Vertrouwen
- Openheid
- Integriteit
- Transparantie
- Privacy
- Gelijkheid
- Menselijke maat
- Kwaliteit
- Efficiëntie

De deelnemers is gevraagd de drie belangrijkste waarden te selecteren. Daarbij zijn wat waarden samengenomen. Voor deze casus waren dat:

1. Effectiviteit
2. Vertrouwen
3. Rechtvaardigheid (inclusief eerlijkheid)

Fase 3: Handelingsopties

In het proces van het opstellen van de handelingsopties zijn de geprioriteerde waarden uit Fase 2 meegenomen. De deelnemers kregen een uitleg over de verschillende manieren waarop ethiek rondom de applicatie voor toezicht en handhaving aan de hand van satelliet beelden door de Provincie Overijssel kan worden besproken.

Het kan bijvoorbeeld gaan over het ontwerp van de technologie, het aanpassen van de omgeving waarbinnen de toepassing functioneert en het gedrag van mensen. De deelnemers worden in drie werkgroepjes verdeeld en gaan ieder aan de slag met een van deze drie gespreksonderwerpen. Dat leidt tot handelingsopties.

Handelingsopties Techniek

Rechtvaardigheid

- Niet hele proces automatiseren, deel bij de mens houden
- Voorkomen ongelijkheid tussen provincies.
- Garanderen dat elk bedrijf op dezelfde manier beoordeelt wordt (level playing field)
- Doel van algoritme moet de middelen rechtvaardigen. Inzicht geven in doel

Effectiviteit

- Benoemen wat je niet doet hierdoor (wel eerlijk zijn en ook benoemen wat erbij komt)
- Bij houden hoeveel tijd toezichthouder bezig is met monitoren beelden en huidige werkwijze (live). Ratio
- Bezwaren door stakeholders ook helpen (faciliteren) – effectiviteit voor alle stakeholders

Vertrouwen

- Altijd mens en algoritme samen laten werken. Mens zegt ja! Mens bepaald.
- Persoonlijke relatie bepalend voor verhouding tussen overheid en bedrijven.
- Transparantie ook voor degene die gecontroleerd wordt. Geen black box.
- Openheid over beslisregels Inzicht in data ook voor bedrijven (openheid).
- Tijden delen dat beelden gemaakt worden met de bedrijven
- Beperken tot doel gebruik algoritme
- Openheid over beslisregels en deze beschikbaar stellen en actief hierover informeren (niet ergens achteraf plaatsen)

Handelingsopties Omgeving

Rechtvaardigheid

- Open bronnen gebruiken (transparant)
- Gevalideerd systeem waarop beoordeeld wordt
- Uitleggen waarom controle vraag bij bepaald bedrijf
- Politieke afstemming, politieke keuzes
- Wie is verantwoordelijk? aanspreekbaar
- Alleen gebruik voor specifieke doelen
- Vlot blaam zuiveren als het fout ging
- Menselijke t.o.v. AI discriminatie

Effectiviteit

- Lastenverlichting: bij wie? Overheid/bedrijfsleven
- Hoeveel kost het is wat is (ons)waard
- Terugkoppelen misdetectie
- Level playing field: meer controle wel eerlijk? Bv: Twente t.o.v. Drenthe
- Drones is anders dan satelliet. Drones: spionage

Vertrouwen

- Duidelijk afspreken welke gegevens je gaat gebruiken
- Andere gegevens niet gebruiken/onzichtbaar
- Consensus wat naar buiten gaat
- Altijd met elkaar in gesprek blijven (dialogoog, evaluatie)

- Open zijn over inzet technologie: waarom, hoe
- Menselijk oog nodig/menselijke check
- Regel je eigen contra
- Wie mag er bij de data

Handelingsopties Mens

Rechtvaardigheid

- Regulering en wetgeving van de nieuwe instrumenten, ook in relatie tot verbeterde techniek
- Gelijke gevallen op een gelijke manier behandelen
- Goed kijken naar bevoegdheden van verschillende gebruikers
- Mag je ingrijpen als iets heel lang al staat en geen schade veroorzaakt in relatie tot terugwerkende kracht (opzet vs verjaring)

Effectiviteit

- Goede kwalitatieve data
- Niet alleen afgaan op signalering van overtreding maar ook checken
- Waarde toevoegen: sneller, beter of duidelijker
- Focus op prioriteiten; hoofdzaken; niet het olievat, maar de emissiebeperkende maatregelen; de grote dingen.
- Gebruik als ondersteunend instrument niet als hoofdinstrument
- In effectiviteit onderscheidend kunnen zijn.

Vertrouwen

- Communicatie; uitleggen aan alle belanghebbenden zoals bedrijven. Ook in relatie tot transparantie
- Is het instrument in verhouding met de inbreuk die je maakt?
- Verschillende datasets beschikbaar voor verschillende gebruikers
- Inzicht geven, open zijn
- Breed beschikbaar stellen techniek
- Transparant zijn over gebruik technologie in het algemeen
- Data is trigger voor feitelijk handelen (niet automatisch handelen) Altijd fysiek checken nadat irregulaties zijn geconstateerd door de data (lastig bij kortdurende overtredingen)

4) Terugblik en afronding

Aan het einde van de workshop wordt teruggekeken en besproken wat de aanpak van begeleidingsethiek concreet heeft opgeleverd.

Stef van der Zee, de inbrenger van de case, gaf aan dat dergelijke praktische sessies zeer waardevol zijn en leuk om te doen. Het resultaat moet echter geen eindpunt zijn maar een begin. De uitdaging is dat we hier ook de politiek bij moeten betrekken mocht de pilot verder opgepakt worden.

Vervolgens werd er een rondje gemaakt langs alle deelnemers. Hieronder de reflecties:

- Leuk. Mooi om spiegel terug te krijgen
- Reactie van bedrijven zeer waardevol
- Deelname specialisten (Aard observatie - AI) goed zodat verschillende werelden elkaar begrijpen (toezichthouder en observatie/techniek)
- Simpel, met verschillende mensen waardevol en fijn
- Oogst verrassend. Als dit de insteek is, zelf reflectie blijven behouden
- Mooi als je zo stappen doorlopen wat doe je en wat is belangrijk
- Het is geen ja/nee, geeft handelingsopties
- Met deze aanpak hebben we sneller gevoel bij gevoeligheden, deze worden benoemd.
- Proces is mooi, halen er goede dingen uit
- Heel veel handelingsopties hebben overlap, deze moten nog wel ontdebeld worden.
- Uitdaging om alle kanten te belichten. Oppassen dat we niet alleen focus op meest voor de hand liggende zaken.
- Methodiek blijven gebruiken en toepassen binnen de Provincie
- Net even iets langer bij opties om het scherper te maken. Idee is om daar een werkplan van te maken (na het verslag)
- Mooie bijeenkomst, veel verschillende rollen breed antwoord
- Betrek samenleving en bestuur voordat er stappen genomen worden. Niet te lang mee wachten om vorm te vinden om burgers te betrekken
- Ook juridisch bekijken wat de mogelijkheden zijn
- Bedanken voor uitnodiging Stond zeer gereserveerd tegen technologieën, maar ben gerustgesteld, breed gremium
- We moeten beseffen dat we nog niet alles overzien. Wel starten maar bij te sturen met goede of slechte ervaringen
- Geen moment verveeld. Methodiek heeft geholpen om structuur brengen bij dilemma's
- Autonomie speelt heel belangrijke rol hiervoor nog geen handelingsopties benoemd
- Brede insteek en verschillende rollen heel mooi. Samen met ontwikkelaars optrekken heel belangrijk
- Veel zeggend dat provincie dat hiermee experimenteert. Van bovenaf opleggen naar samen het gesprek voeren

Als laatste heeft Guido Müller vanuit strategie gereflecteerd op de dag: "Het was een fantastische middag die gedenkwaardig begon met een botsing tussen Innovatie en de bekeken Bedrijven. De opzet van de workshop heeft er echter toe geleid dat deze ongemakkelijke patstelling weg is genomen door op een professionele manier te kijken naar handelingsopties. Hiermee zijn we gezamenlijk tot goede inzichten gekomen die nu verder opgepakt kunnen worden."

De methodiek is zeker bevallen: "Gedurende de middag heb ik Veelal op het puntje van mijn stoel gezeten. We gaan kijken hoe we verder kunnen gaan met de methodiek van begeleidingsethiek."

Bijlage 1: Deelnemers

1. Pieter Jan van Zanten – directeur Omgevingsdienst IJsselland
2. Sander Kaat – coördinator Omgevingsdienst IJsselland
3. Henkjan Schutte – Provincie Overijssel Natuur en Milieu
4. Ida Peelen – adjunct hoofd eenheid publieke dienstverlening Provincie Overijssel
5. Wim Vlieg – teamleider Provincie Overijssel Publieke Dienstverlening Handhaving
6. Henri de Vries – contractmanager Provincie Overijssel Publieke Dienstverlening Handhaving
7. Oene Akkerman – toezichthouder Provincie Overijssel Publieke Dienstverlening Handhaving
8. Remko Wicherson – accountmanager Innovatie en Datalab Provincie Overijssel
9. Joost Stenfert – accountmanager Innovatie en Datalab Provincie Overijssel
10. Judith Kats – GIS medewerker team Digitaal Innovatie
11. Lotte ten Harmsen van der Beek – onderzoeker/analist, NEO (organisatie voor aardobservaties)
12. Stef van der Zee – accountmanager Innovatie en Datalab
13. Jolien Dirven – accountmanager Innovatie en Datalab
14. Guido Müller – strateeg provincie Overijssel
15. Marjolijn Blok – projectmanager Provincie Overijssel team Informatie
16. Deelnemer bedrijf
17. Deelnemer bedrijf

Moderator Daniël Tijink – ECP en
Robert de Snoo – Human & Tech institute

Bijlage 2: Agenda van de Workshop

Tijd	Onderdeel	Rollen	
12.15	(hulp bij) inloggen	Marjolijn Blok	
12.30 – 12.45	1. Welkom en inbedding, kennismaking	Guido Müller Daniël	
12.45– 12.55	2. Opzet bijeenkomst & inleiding begeleidingsethiek	Daniel	Sheets
12.55 – 13.20	3. Fase 1: Toelichting op technologie en gebruik ervan:	Stef van der Zee	Sheets
Pauze			
13.30 – 13.45	4. Fase 2a: actoren benoemen	Daniel	Chat
13.45 - 14.15	5. Fase 2b: Dialoog over mogelijke effecten van gebruik technologie	Daniel, Robert maakt aantekeningen	Word
14.15 – 14.35	6. Fase 2c: Dialoog over waarden rondom gebruik van technologie	Daniel, Robert deelt aantekeningen	Word
14.35 – 14.40	7. Toelichting handelingsopties	Daniël	Sheets
Pauze			
14.50 15.20	8. Fase 3a: Genereren handelingsopties	- Daniël - Robert - Jolien Dirven	drie teams-sessies, word
15.20 15.40	9. Fase 3b: Plenair handelingsopties	Daniël en drie terugkoppelaars	Word
15.40 – 16.00	10. Afsluiting a. reactie casehouder: b. evaluatierondje c. afronding	Stef van der Zee Iedereen Guido Müller	