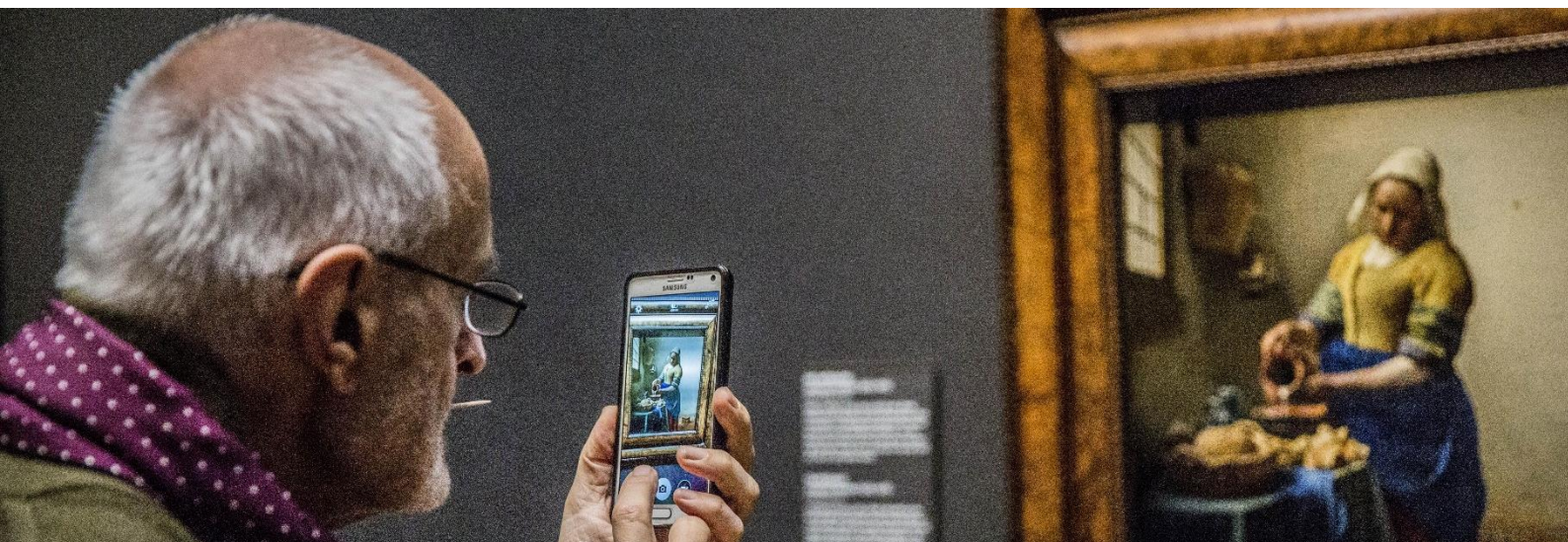


Digitalisering vraagt om doelgericht innoveren



Bericht aan het Parlement

Nederland is zich bewuster geworden van de impact van digitalisering op de samenleving. Met de nationale digitaliseringsstrategie heeft het kabinet digitalisering op de agenda gezet als maatschappelijke transitie. Dat is goed. Maar voor een digitale transitie waarin mensen en waarden centraal staan, is het belangrijk dat overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties deze transitie doelgerichter vormgeven vanuit waarden en maatschappelijke uitdagingen. Dan kan er een digitale samenleving ontstaan waarin niemand wordt uitgesloten. In het rapport 'Doelgericht digitaliseren' stelt het Rathenau Instituut hiervoor vijf acties voor. In dit Bericht aan het Parlement geven we aan hoe de Tweede Kamer en de Eerste Kamer hun agenderende en controlerende taken hierbij kunnen invullen.

Vele partijen, zoals beleidsmakers, politici, maatschappelijke organisaties, regionale en lokale overheden, beroepsverenigingen en toezichhouders, oriënteren zich op de vraag wat digitalisering betekent voor hun organisatie of sector, en hoe zij de digitale transitie

in goede banen kunnen leiden. Velen erkennen dat publieke waarden en maatschappelijke uitdagingen daarbij het uitgangspunt moeten zijn. Dat betekent een ommekeer in het debat: van een focus op technologie als gadget die als vanzelf leidt tot maatschappelijke vooruitgang, naar een focus op publieke waarden die leidend zijn voor de ontwikkeling van technologie. Het Rathenau Instituut pleit in het rapport [‘Doelgericht digitaliseren: Hoe Nederland werkt aan een digitale transitie waarin mensen en waarden centraal staan’](#) voor een integrale aanpak, waarbij publieke waarden en maatschappelijke uitdagingen vorm en richting geven aan de digitale transitie.

Dit rapport is een vervolg op [‘Opwaarderen: Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving’](#) uit februari 2017, dat we schreven naar aanleiding van de motie Gerkens in de Eerste Kamer. De senatoren vermoedden dat de samenleving niet genoeg aandacht besteedde aan de ethische kant van digitalisering. Ons onderzoek liet inderdaad zien dat publieke waarden als privacy, veiligheid, gelijke behandeling en autonomie onder druk staan. Daarom pleitten we voor versterking van het governancestelsel – het geheel van partijen en instituties die vorm geven aan maatschappelijke en ethische digitaliseringskwesties.

Anderhalf jaar later staan publieke waarden in de digitale samenleving nog steeds onder druk, hoewel de uitdagingen rondom de digitale samenleving veel nadrukkelijker op de agenda zijn gekomen. Uit onze analyse van tientallen beleidsstukken, wetsvoorstellen, rapporten en acties van nationale en internationale organisaties in de periode januari 2017 – juni 2018 blijkt dat er de afgelopen anderhalf jaar belangrijke stappen zijn gezet om de digitale transitie vorm te geven. Er is bijvoorbeeld, naast privacy en veiligheid, aandacht voor transparantie van algoritmen, een eerlijke en competitieve data-economie en bescherming van de democratie. Op het gebied van privacy en veiligheid is de stap gemaakt naar concrete beleidsmaatregelen. Voor andere thema’s is dit nog niet gebeurd. Sommige technologieën en daarmee samenhangende kwesties staan nog nauwelijks op de maatschappelijke en beleidsagenda, zoals gezichtsherkenning en privacy, de implicaties van virtual en augmented reality en de mogelijke gezondheidseffecten van digitale technologie. De urgentie voor beleidsmaatregelen voor verdere versterking van het governancestelsel blijft onverminderd groot.

Vijf acties om het governancestelsel verder te versterken

Het Rathenau Instituut stelt vijf acties voor waarmee beleidsmakers, bedrijven en maatschappelijke organisaties het governancestelsel kunnen versterken:

1. Investeer in een waardengedreven benadering van innovatie

Digitalisering is innovatie, en ethische en maatschappelijke digitaliseringskwesties staan hier niet los van. Om koploper te worden, is het van belang dat we in Nederland innovatie verbinden met maatschappelijke vraagstukken en grondrechten en ethiek niet als sluitstuk zien van innovatie. Het is dus zaak innovatieprogramma’s te koppelen aan

maatschappelijke uitdagingen en ethische kwesties. In Duitsland gebeurt dit bijvoorbeeld op het vlak van de zelfsturende auto. Vanuit het ministerie voor transport zijn er ethische richtlijnen opgesteld, om ontwikkelaars houvast en richting te geven bij de ontwikkeling van de auto.

Een ander voorbeeld hoe vanuit een visie op publieke waarden vorm en richting gegeven kan worden aan innovatie, is te zien in de lokale politiek. In Nederland stelden Eindhoven en Amsterdam vier kernprincipes op om richting te geven aan de digitaliseringsprocessen in hun steden. Eindhoven werkt vanuit de visie dat data verzameld in de publieke ruimte ook publiek moet blijven, waarbij het belang van burgers en lokale ondernemers centraal staat. Dat betekent voor de lokale overheid concrete randvoorwaarden bepalen, en deze eisen in de praktijk afdwingen. Ook internationaal is deze beweging te zien. Barcelona, een van de voorlopers op het gebied van de zogenaamde 'slimme steden', stelt eisen aan interoperabiliteit, hergebruik en openheid van kennis en technologie om de kansen en opbrengsten van technologie zoveel mogelijk terug te laten vloeien naar de stad. Op nationaal niveau spelen vergelijkbare vragen, bijvoorbeeld welke randvoorwaarden de Nederlandse overheid kan stellen bij de inkoop van ICT-systemen, o.a. met het oog op inzichtelijkheid van algoritmen.

- De *Tweede Kamer* kan aandringen op dergelijke randvoorwaarden, en een rol spelen bij het ontwikkelen ervan.

Vanuit waarden en maatschappelijke uitdagingen vorm en richting geven aan innovatie vraagt om intensieve samenwerking van allerlei partijen en niveaus, om te kunnen experimenteren en tot creatieve oplossingen te komen. Daar hoort ook bij: kijken in hoeverre innovatie past binnen bestaande regelgeving, of wat er nodig is om dat mogelijk te maken. Innovatie in gemeenten gebeurt steeds vaker in de vorm van 'living labs' of proeftuinen in de publieke ruimte. Dat betekent dat burgers, bewust of onbewust, onderdeel worden van het experiment. Daarom is het van belang dat er regels komen voor de ethiek van verantwoord experimenteren in living labs.

- Ook hier kan de *Tweede Kamer* aandringen op dergelijke regels en een rol spelen bij het ontwikkelen ervan.

2. Kom tot een proactieve, overkoepelende agenda en activiteitenplan voor maatschappelijke en ethische aspecten van digitalisering

Maatschappelijke en ethische kwesties rondom digitalisering zijn nadrukkelijker op de politieke agenda gekomen, zoals inzicht in algoritmen, discriminatie of uitsluiting door algoritmen, autonomie (desinformatie, politieke microtargeting) en machtsverhoudingen (macht van platformen en grote technologiebedrijven). Maar diverse kwesties zijn nog niet vertaald naar concrete beleidsmaatregelen en het beleid is overwegend reactief, aangejaagd door incidenten als Cambridge Analytica. Sommige onderwerpen staan nog nauwelijks op de agenda, zoals gezichtsherkenning, virtual en augmented reality

en mogelijke gezondheidseffecten van digitale technologieën. Een proactieve kabinetsagenda vraagt om periodieke monitoring van digitale trends en bijbehorende maatschappelijke en ethische kwesties vanuit beleid én politiek. Een overkoepelende agenda bevat ook een visie op hoe de samenleving kan worden betrokken bij de digitale transitie.

Het transitieperspectief legt de vraag ‘in welke samenleving willen we leven’ prominent op tafel. Digitalisering is niet langer een uitvoeringskwestie, maar brengt urgente, politieke vragen met zich mee. Om de kansen die digitalisering Nederland biedt daadwerkelijk te kunnen realiseren, is het van belang dat de politiek grip houdt op digitalisering en proactief maatschappelijke en ethische vraagstukken op dit vlak agendeert.

- De *Tweede Kamer* kan via regelmatig en commissie-overstijgend debat – eventueel via een themacommissie Digitalisering – de versterking van het governancelandschap en de bescherming van publieke waarden blijven agenderen en monitoren. Ook de *Eerste Kamer* heeft hierbij een rol.

3. Investeer in een sterke positie van toezichthouders

Toezichthouders hebben meer aandacht voor maatschappelijke en ethische digitaliseringsvraagstukken. Ze investeren in kennisopbouw en werken samen met andere toezichthouders. Diverse toezichthouders kregen meer budget, of meer bevoegdheden. Toezichthouders vormen een cruciale schakel in een sterk governancestelsel van maatschappelijke en ethische digitaliseringskwesties. Bij een sterke positie hoort ook de mogelijkheid om te kunnen handhaven. De afgelopen jaren was er veel onduidelijkheid over welke juridische kaders van toepassing zijn. Op het gebied van een platform als Uber is daar met een uitspraak van het Europese Hof helderheid over gekomen. Er liggen echter nog diverse vragen in het verschiet, bijvoorbeeld over de rol en verantwoordelijkheden van socialemediaplatformen in de nieuwsvoorziening. Het is van belang dat juridische onduidelijkheden zo snel mogelijk worden verhelderd. De komende jaren wordt samenwerking tussen toezichthouders steeds belangrijker. Digitalisering snijdt dwars door bestaande sectoren en juridische kaders heen. Verspreiding van desinformatie online raakt bijvoorbeeld aan kaders omtrent de verwerking van gegevens, het verkiezingsrecht, mededingingsrecht, mediarecht en consumentenrecht. Een goede samenwerking zal laten zien waar er mogelijke ‘gaten’ zitten in deze kaders en waar aanpassing nodig is.

- Het is belangrijk voor zowel de *Tweede Kamer* als de *Eerste Kamer* om te monitoren of, en in hoeverre, 1) de recente uitbreiding van het budget en de bevoegdheden van de toezichthouders toereikend zijn en 2) de samenwerking tussen de toezichthouders goed van de grond komt. Dit laatste vergt ook een nauwe samenwerking tussen de verschillende vaste Kamercommissies.

4. Bedrijfsleven: maak werk van maatschappelijk verantwoord digitaliseren

Vanuit de maatschappij en de politiek neemt de druk toe op het bedrijfsleven om maatschappelijke en ethische kwesties serieus op te pakken. Maatschappelijk verantwoord digitaliseren vraagt om een proactieve houding van het bedrijfsleven, om maatschappelijke en ethische implicaties van een technologie die een bedrijf ontwikkelt te voorzien en daarop te anticiperen. Een voorbeeld hiervan is Microsoft die zelf vraagt om regulering van software die gezichten kan herkennen. Via regulering kan bijvoorbeeld afgedwongen worden dat het systeem open is, zodat burgers de diensten die gezichtsherkenning aanbieden kan controleren, en dat bedrijven en overheden duidelijk aangeven of een camera of locatie gezichtsherkenning gebruikt.

Bedrijven zijn op diverse manieren verplicht om zich in te spannen om mensenrechten te beschermen. Ze zijn nu aan zet om deze zorgplichten vorm te geven in de praktijk. Brancheorganisaties en kennisorganisaties kunnen ondersteuning bieden bij het duidelijk maken van bestaande zorgplichten, en hoe hier in de praktijk concreet handen en voeten aan kan worden gegeven. De Cyber Security Raad bracht in 2017 bijvoorbeeld in beeld, welke zorgplichten op het gebied van digitale veiligheid er op dit moment bestaan, en gaf uitleg hoe bedrijven dit in de praktijk kunnen uitvoeren.

- De *Tweede Kamer* en de *Eerste Kamer* kunnen aan de diverse verantwoordelijke ministers vragen, in hoeverre op hun beleidsdomein bedrijven in Nederland voldoende aandacht hebben voor hun zorgplicht. Daarnaast kunnen ze monitoren of die zorgplicht in het innovatie-instrumentarium, subsidieregelingen en inkoopbeleid van de rijksoverheid vertaald is.

5. Stimuleer technologisch burgerschap

Richting geven aan innovatie, vraagt om betrokkenheid van burgers. Daarom moeten ze weten wat de mogelijkheden en risico's van technologie zijn, de vaardigheden hebben om daar op een adequate manier mee om te gaan, en deel kunnen nemen aan democratisch debat en politieke besluitvorming over nieuwe technologie. Het blijven stimuleren van deze drie elementen is cruciaal voor een sterk governancestelsel. Daarbij is er aandacht nodig voor de grenzen van de zelfredzaamheid van burgers, en voor hun bereidheid om te participeren. Vorm en richting geven aan innovatie kan alleen vanuit gedeelde, publieke waarden, in gesprek met de samenleving. Het is belangrijk dat het kabinet hier een visie op ontwikkelt.

- De *Tweede Kamer* en de *Eerste Kamer* kunnen nieuw beleid en wet- en regelgeving op het gebied van digitalisering toetsen op de vraag: zijn burgers hier genoeg bij betrokken of vertegenwoordigd?

Tot slot

Op ieder beleidsterrein liggen fundamentele vragen over hoe de digitale samenleving in te richten op basis van publieke waarden; energie, gezondheidszorg, mobiliteit, wetenschaps- en innovatiebeleid, bedrijvenbeleid, gegevensbescherming,

consumentenbescherming, media en journalistiek, verkiezingen, opsporing en veiligheid. Daarnaast hebben deze vraagstukken vaak een Europese en een internationale dimensie. Op vele terreinen wordt in Europa wetgeving gemoderniseerd of aangevuld. Dat vraagt van leden van de Tweede en Eerste Kamer om alert te zijn op de Nederlandse inbreng in Europa.

Eerdere rapporten

2017

- Kool, L., J. Timmer, L. Royakkers & R. van Est (2017). *Opwaarderen : borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Est, R. van, J. Timmer, L. Kool, N. Nijsingh, V. Rerimassie & D. Stemerding (2017). *Regels voor het digitale mensenpark : 'telen' en 'temmen' van de mens via kiembaanmodificatie en persuasieve technologie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Munnichs, G., M. Kouw & L. Kool (2017). *Een nooit gelopen race : over cyberdreigingen en versterking van weerbaarheid*. Den Haag: Rathenau Instituut
- Est, R. van & L. Kool (2017). *Human rights in the robot age: challenges arising from the use of robotics, artificial intelligence, and virtual and augmented reality*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Frenken, K., A. van Waes, M. Smink & R. van Est (2017). *Eerlijk delen: waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Est, R. van & L. Kool (2017). *Nederlandse samenvatting van 'Human rights in the robot age'*. Den Haag: Rathenau Instituut.

2018

- Kool, L. & R. van Est (2018). *Robotisering en automatisering op de werkvloer: bedrijfskeuzes bij technologische innovaties*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Keulen, I. van, I. Korthagen, P. Diederer & P. van Boheemen (2018). *Digitalisering van het nieuws: online nieuwsgedrag en desinformatie en personalisatie in Nederland*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Niezen, M.G.H. & P. Verhoef (2018). *Digitale gezondheidsregie: meer gegevens, meer grip?* Den Haag: Rathenau Instituut.
- Est, R. van, E. de Bakker, J. van den Broek, J. Deuten, P. Diederer, I. van Keulen, I. Korthagen & H. Voncken (2018). *Waardevol digitaliseren: hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het 'technologiespel'*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Hamer, J. & L. Kool (red.) (2018). *Beschaafde bits: zeventien experts over fatsoenlijk digitaliseren*. Den Haag: Rathenau Instituut.