

De digitale transitie

Een domeinoverstijgende verantwoordelijkheid

Leeswijzer

Deze discussienota geeft een grove doorsnee van thema's en vraagstukken die om nieuwe antwoorden vragen. We bespreken relevante ontwikkelingen op het gebied van digitalisering die op globale of nationale schaal spelen en benoemen daarbij ook de lokale manifestatie.

In vogelvlucht behandelt deze nota de impact van digitalisering op de economie en het klimaatakkoord, de inclusieve samenleving en veiligheid. Vervolgens plaatst het deze ontwikkelingen in een internationale context. Daarna bespreekt dit stuk welke vragen de digitale transitie oproept voor onze democratie en rechtstaat, en de digitalisering van de overheid zelf. Ten slotte reflecteert de nota op de betekenis van de geschetste ontwikkelingen voor hetgeen de VNG voor en met haar leden kan doen. De overheid is in de 'analoge' samenleving verantwoordelijk voor welvaart, welzijn en veiligheid. Deze verantwoordelijkheden gelden ook in de digitale samenleving.

Inleiding

Inwoners van de informatiesamenleving ervaren een digitale transitie die potentieel van een soortgelijke omvang is als de industriële revolutie. Dat wordt gezegd omdat de impact zo breed en diepgaand is dat het de samenleving fundamenteel verandert. Structuren, (machts)verhoudingen, wereldbeelden en ontwikkelingsperspectieven staan allemaal in een nieuw daglicht. Inwoners ervaren enerzijds volop de mogelijkheden van de digitale transitie, bijvoorbeeld wanneer zij met hun smartphone bellen, films bekijken, hun voordeur openen, kleding (ver)kopen of hun belastingaangifte doen. Anderzijds maken zij zich ook zorgen. Kunnen ze nog wel mee in de digitale samenleving? Hoe staat het met hun privacy? Leidt de robotisering niet tot het verlies van hun baan? En worden zij op basis van hun persoonlijke data beïnvloed door (bijvoorbeeld) gepersonaliseerde advertenties? De overheid is er om zulke angsten en onzekerheden weg te nemen.

Voor de lokale overheid zijn er in dit nieuwe speelveld drie belangrijke taken weggelegd:

1) *Duiden, reflecteren en besturen in samenhang;*

Hier gaat het om het begrijpen van de impact van digitalisering, waar en hoe deze zich voordoet, en het formuleren van een handelingskader om met deze ontwikkelingen om te gaan.

2) *Kansen pakken;*

Digitalisering en data-gedreven werken bieden enorme kansen voor overheid en samenleving. Dit geldt voor maatschappelijke opgaven als de energietransitie en het toewerken naar een circulaire economie, maar ook voor het bestrijden van ondermijning en criminaliteit, en het proactief helpen van multiprobleemgezinnen. Door investeringen in onderwijs, economie en cyberweerbaarheid kan Nederland koploper zijn in deze ontwikkelingen.

3) *Mogelijk maken.*

Om de kansen die digitalisering biedt ten volle te benutten kan de overheid voorwaarden scheppen, en kaders en voorzieningen bieden, opdat innovatie kan worden gestimuleerd.

Nieuwe technologie en gebruik van data

De informatiesamenleving wordt gekenmerkt door een aantal nieuwe technologieën, zoals het Internet of Things (IoT), Big Data-analyse en Artificial Intelligence (AI). Inwoners en ondernemers maken in toenemende mate gebruik van het internet, waardoor er meer gebruikersdata dan ooit is. Veel innovatie is bovendien op de een of andere manier data-gedreven. Daarmee is ICT niet langer iets van de bedrijfsvoering, maar is het primair proces en ‘**Chefsache**’ geworden. De waarde van data is sterk gestegen, zelfs zo zeer dat men spreekt van ‘het nieuwe goud’.

Paniek in de tent bij PostNL begin vorige maand. Door de krimpende postmarkt lijdt het bedrijf verlies en politiek ingrijpen is nodig, zo zei topvrouw Herna Verhagen. Maar wat blijkt nu: de toename van de pakketten die bezorgd worden, maken de instortende brievenmarkt meer dan goed. – Bron: RTL Nieuws

Hoe een organisatie of bedrijf omgaat met data en digitalisering bepaalt de mate van succes en overlevingskansen. Dat geldt ook voor de overheid zelf. In de NL DIGibeter Agenda staat het als volgt geformuleerd: ‘*Door te innoveren wil de Nederlandse overheid vooroplopen bij het gebruik van nieuwe digitale technieken. Tegelijkertijd willen we als overheid alle burgers en ondernemers én hun rechten beschermen als die door nieuwe ontwikkelingen onder druk komen te staan.*’¹

Echter, data-gedreven werken blijft oppassen. Veel data zijn namelijk ‘vervuild’, niet van goede kwaliteit.² Er is geen wereldwijd **kwaliteitsregime voor data**. Iedereen weet inmiddels: ‘Garbage In, Garbage Out’. Als de data-input niet klopt, kan het algoritme nog zo slim zijn, maar dan zal de output ook niet kloppen. Binnen de wetenschap zijn er afspraken over onderzoeksmethoden waardoor de kwaliteit van data en de controleerbaarheid van de verwerking van data wordt gereguleerd. Dat ontbreekt voor veel andere data-verwerkende sectoren en particulieren. Dat heeft tot gevolg dat er veel oncontroleerbare data én toepassingen en bewerkingen van data vrijelijk in omloop zijn, op basis waarvan beslissingen worden genomen en opinies ontstaan.

Technologie is niet neutraal.³ Programmeren is namelijk keuzes maken. Langzaam maar zeker raakt de overheid doordrongen van de mogelijke impact van digitalisering, maar dat gaat te langzaam voor de mate waarin technologie wordt ingezet. Juist omdat technologie niet neutraal is, zijn er politieke keuzes in te maken. Door een te instrumentele benadering worden deze keuzes nu niet politiek geladen en daarmee dus feitelijk ook niet democratisch genomen. Dat is een groot probleem, want de digitale transitie heeft grote consequenties voor verschillende aspecten van de samenleving: voor de economie, voor de

¹ <https://www.digitaleoverheid.nl/nldigibeter/>

² Zie bijvoorbeeld *Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men* (2019) van Caroline Criado-Perez.

³ Dit is afgeleid van een bekend citaat uit het essay “A Cyborg Manifesto” van Donna Haraway, een prominente wetenschapper op het gebied van wetenschapsdynamica.

inclusieve samenleving, voor de veiligheid van burgers, voor het internationale speelveld, voor de rechtsstaat en democratie, en voor de dienstverlening vanuit de overheid.

Economie en het Klimaatakkoord

De economie is en blijft een belangrijke factor in onze samenleving. Inwoners en ondernemers willen werken en de economie zorgt voor banen, voor inkomsten voor de staatskas en voor welvaart. De digitale transitie heeft ook grote impact op markten en bedrijven, en wel op een aantal manieren:

- Data is nieuwe handel. De platformeconomie is daar een uitvloeisel van. Deze nieuwe markt kent nieuwe verdienmodellen en marktstrategieën. Facebook heeft als een van de eersten bewezen dat een sociaal medium/ platform een verdienmodel in zich heeft, en dat kan alleen maar doordat het de data van haar gebruikers kan kapitaliseren. De bedrijven die als eerste een zo groot mogelijk marktaandeel weten te bemachtigen overleven de concurrentiestrijd. Er wordt met veel geld veel risico genomen. Prototypes kunnen dus al heel veel geld waard zijn. Dat is een driver voor innovatie, maar roept ook vragen op wat betreft marktbalans en mededinging.

- De grootte van de markten verandert en daarmee ook de machtsverhoudingen en de invloed van grote partijen. Waar dat voorheen de Shells en Rotterdamse Havens waren, verschuift dat langzaam naar nieuwe bedrijven die voortkomen uit de digitale transitie: de Facebooks en Amazons. Belangrijke verschillen zijn de origine van deze bedrijven (vaak VS of China) en de snelheid waarmee ze hun marktaandeel hebben weten te veroveren. Niet iedereen is blij met deze verandering van gesprekspartners.

- Door automatisering zal de arbeidsmarkt op de lange termijn drastisch veranderen. Het lijkt op dit moment niet aannemelijk dat er per se *minder* banen zullen zijn, maar banen zullen wel *anders* ingevuld worden. Om hier op een goede manier mee om te gaan, zou bijvoorbeeld een verandering in het onderwijs een mogelijke uitkomst bieden: inwoners en ondernemers moeten de kans krijgen zich te laten omscholen voor het nieuw soort banen dat zal ontstaan.⁴

- Een winkel moet ook online te vinden zijn; een webwinkel is een must. Handel verloopt in toenemende mate via het internet. Dat is ook terug te zien in het straatbeeld; winkels verdwijnen wanneer ze de online concurrentiestrijd verliezen.

Daarnaast zitten inwoners en ondernemers middenin een energietransitie en een beweging richting een circulaire economie. Digitalisering en data-analyse kunnen hierin het verschil maken door de klimaatopgave inzichtelijk te maken. Denk bijvoorbeeld aan data over het soort huizen – wel of niet goed geïsoleerd – in de wijk. De verzameling en analyse van zulke data moet echter wel op de juiste manier gebeuren.

⁴ Zie bijvoorbeeld het WRR-rapport 'De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk' (2015) van Robert Went, Monique Kremer en André Knottnerus (red.), <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2015/12/08/de-robot-de-baas>.

Als bestaande systemen en hoekstenen van markt of samenleving worden bedreigd – we spreken ook wel van disruptie – dan wordt er dan naar de overheid gekeken om het tijt te keren; om belemmerende wet- en regelgeving weg te nemen of juist om bestaande te handhaven. En dan klinkt er een roep om visie en leiderschap. De digitalisering brengt deze potentieel disruptieve diensten en producten voort. Er zal vaker de vraag voorliggen: ingrijpen of nog even aankijken? In een geglobaliseerde wereld is dit een extra complexe vraag.

De bitcoin was een mogelijke disruptor. Door kenners initieel gekenschetst als de belangrijkste ontwikkeling in eeuwen, een directe aanval op de bestaande monetaire stelsels, het antwoord op de bankencrisis. In tweede instantie was het niet de bitcoin maar de onderliggende technologie van de blockchain het meest beloftevol. En nu, in derde instantie, is de paniek weggezakt en wordt de technologie naar een volwassen niveau doorontwikkeld, of niet.

De fysieke infrastructuur wordt beheerd door de overheid. Hij is van groot belang voor onze welvaart en welzijn. Echter, de digitale infrastructuur heeft inmiddels een minstens zo belangrijke functie. Toch is deze infrastructuur hoofdzakelijk in private handen en gefragmenteerd beheerd.

Actuele onderwerpen

Met het oog op de energietransitie zullen er meer laadpalen geïnstalleerd moeten worden om elektrisch rijden te stimuleren. Mobiliteitsdata kan hierbij zorgen voor efficiënte plaatsing van deze laadpalen, doordat we weten waar de elektrische auto's rijden. Uit die data blijkt dat vooral vermogende mensen een elektrische auto rijden. Wanneer we volledig afgaan op de data heeft dat tot gevolg dat alleen in vermogende wijken laadpalen worden geplaatst. Dat kan leiden tot een onevenwichtige toegang tot een publieke infrastructuur voor minder vermogende inwoners.

Met de participatiewet in het achterhoofd levert een veranderende arbeidsmarkt ook vraagstukken op voor de lokale politiek. Als omscholing van groeiend belang is voor mensen die als gevolg van de digitalisering en robotisering hun baan verliezen, wordt dit dan de grote uitdaging voor het Sociaal Domein de komende decennia?

Als leegstand dreigt in winkelgebieden als gevolg van het groeiende aantal webwinkels, betekent dat ook wat voor je ruimtelijke omgeving. Gemeenten zullen hierop moeten inspelen om de binnenstad leefbaar te houden. Worden winkelstraten aangewezen tot groene recreatiegebieden in het kader van klimaatadaptatie of krijgt het een woonbestemming? En op wat voor manieren kan lokale bedrijvigheid gestimuleerd worden om te compenseren?

Het verdienmodel van veel nieuwe bedrijven is gebaseerd op data, óók op open overheidsdata. Het feit dat we onze geo-gegevens goed hebben georganiseerd maakt het mogelijk dat er allerlei apps locatie-bepaling als onderdeel van hun diensten kunnen aanbieden. Ook voor de overheid zijn data van groot belang. Dankzij een grote hoeveelheid

Reflectievragen:

→ Wat is de plek van de lokale en regionale economie op dit wereldtoneel? Welke impact heeft dit op fysiek en sociaal domein?

→ En wat is de rol van de lokale overheid ten aanzien van de veranderende arbeidsmarkt?

data over het klimaat ontstaat een steeds scherper beeld van oorzaak en potentiële interventies ten behoeve van de klimaatadaptatie.

Inclusieve samenleving

Er is een substantieel deel inwoners dat niet profiteert van de kansen die de digitalisering biedt. Weliswaar heeft 93 procent van de Nederlanders een smartphone, maar dit mag niet geïnterpreteerd worden als een bewijs van een net zo hoog percentage digi-vaardigen. Een kleine twintig procent heeft moeite met digitale apparaten, zijn digitaal laaggeletterd, en een vermoedelijk nog groter percentage is weinig tot niet bewust van de risico's die met digitaal verkeer gepaard gaan of in staat zich er tegen te weren.⁵

De markt speelt hier slim op in door burgers te verleiden om hun persoonsgebonden data prijs te geven, soms in ruil voor een korting. In een samenleving waarin niet iedereen kan meekomen, waarin een tweedeling bestaat, levert dat bepaalde risico's op. Zo kan er bijvoorbeeld een 'privacy divide' ontstaan, waarin mensen met lage inkomens structureel minder privacy hebben dan mensen met hoge inkomens. Middels de AVG heeft de EU de privacyrechten van individuele burgers proberen te borgen, maar steeds meer wordt duidelijk dat de data op groepsniveau ook een inbreuk op grondrechten kunnen hebben. Denk hierbij aan iemands postcode die de hoogte van de verzekeringspremie beïnvloedt. Zo kunnen groepen gediscrimineerd of bevoordeeld worden.

De digitale transitie verandert ook de verdeling van de welvaart. Er ontstaan nieuwe *have's* en *have not's*. De tweedeling in de samenleving wordt scherper en ontwikkelt zich sneller door de snelheid waarmee de digitale transitie zich voltrekt. Dat geeft onrust in de samenleving, wereldwijd, nationaal en lokaal. Prof. dr. Kim Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, stelde al dat we toewerken naar een vernieuwd sociaal contract, waarin de verhouding tussen overheid en burger verandert.⁶

Reflectievragen:

→ In hoeverre is de digitale revolutie aanleiding om aanvullende grondrechten te introduceren?

→ Welke rol moet het lokaal bestuur aannemen in het beschermen van de digitaal inclusieve samenleving? Is dat slechts het inventariseren van de behoeftes van inwoners, of ook het faciliteren van bijscholing in digitaal burgerschap?

Actuele onderwerpen

Schuldhelpverlening is een belangrijk dossier in het creëren van een inclusieve samenleving. Het koppelen van data speelt hierin een belangrijke rol, omdat het de overheid, mits correct uitgevoerd volgens de AVG, waardevolle inzichten oplevert wat betreft de financiële situaties van inwoners die het lastig hebben.

⁵ Zie o.a. de [Kamerbrief Digitale Inclusie](#) als onderdeel van de [Nederlandse Digitaliseringsstrategie](#) en de [Agenda Digitale Overheid: NL DIGIbeter](#).

⁶ Zie 'Een lokaal sociaal contract' van Kim Putters, https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Een_lokaal_sociaal_contract.

Ook de zorg en jeugdzorg zijn aan verandering onderhevig. Daar levert digitalisering tot nu toe met name efficiencywinst op; er wordt gewerkt binnen hetzelfde paradigma, maar dan sneller en goedkoper. Denk bijvoorbeeld aan het persoonsgebonden budget (PGB2.0). Echter, het inzetten van zorgrobots en het laten bepalen van behandelingen door algoritmen kan het gehele vakgebied op zijn kop zetten. Het is een uitdaging om daarin tevens de ambities van maatwerk en de menselijke maat tot uiting te laten komen. Dit geldt evengoed voor de overheidsdienstverlening.

Reflectievragen:

- Hoe zorgen we ervoor dat iedereen kan participeren in de informatiesamenleving?
- In hoeverre is maatwerk en de menselijke maat verenigbaar met geautomatiseerde besluitvorming en robotisering?

Veiligheid

Mensen begeven zich relatief minder vaak in de openbare ruimte en vaker in de digitale infrastructuur, online. Deze ontwikkeling heeft ook betekenis voor veiligheid en handhaving: burgers moeten zich ook online veilig kunnen voelen. Uiteenlopende vormen van criminaliteit, van bankfraude tot kindermisbruik, vinden online plaats – cybercriminaliteit. Tevens raken burgers sneller in contact met radicale groepen en vinden er ‘hate crimes’ plaats in de digitale wereld.⁷ In hoeverre is de politie verantwoordelijk voor het borgen van de veiligheid online?

Het inzetten van buurtapps in het bevorderen van veiligheid in de wijk, daarentegen, is een goed voorbeeld van de kansen die digitalisering biedt. Echter, uit onderzoek blijkt dat zulke media ook kunnen leiden tot etnische profilering, omdat inwoners simpelweg niet getraind zijn om werkelijk verdacht gedrag te herkennen. Voor het lokaal bestuur ligt er zodoende de vraag hoe er op verantwoorde wijze kansen kunnen worden benut.

Actuele onderwerpen

Ondermijning is een goed voorbeeld van de manier waarop digitalisering zowel kansen als risico's biedt. Enerzijds is het namelijk door de anonimiteit van het internet makkelijker geworden om bestuurders te bedreigen, maar anderzijds leidt het koppelen van data tot inzichten in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Een cyberaanval op publieke werken kan grote gevolgen hebben voor de openbare orde en veiligheid. In de driehoek is er steeds meer aandacht voor preventie en crisisprotocollen bij cyberdreigingen en -aanvallen.

Reflectievragen:

- In hoeverre heeft het lokaal bestuur voldoende digitale weerbaarheid?

⁷ Zie o.a. het AIVD-rapport *Rechts-Extremisme in Nederland: een fenomeen in beweging*, <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2018/10/02/rechts-extremisme-in-nederland-een-fenomeen-in-beweging> en Danielle K. Citron, *Hate Crimes in Cyberspace*, Harvard University Press, 2014.

Rechtsstaat en democratie

Wie de data heeft, kan veel geld verdienen met *profiling*. Wie de data heeft kan invloed uitoefenen op de politiek en kan de publieke opinie beïnvloeden via *microtargeting* en nepnieuws.⁸ Wie de data heeft kan grondrechten, zoals vrijheid en gelijkheid, van een individu aantasten via ondoorzichtige algoritmen en kan de openbare orde verstoren via online oproepen tot demonstraties. Niet alles hieraan is nieuw, maar vanwege de schaalgrootte is de impact groter, vanwege de digitalisering is die impact ook sneller bereikt en vanwege het anonieme van het internet is de drempel lager.⁹

Gemeenten maken in toenemende mate gebruik van online tools om burgerparticipatie te bevorderen en democratische legitimiteit van besluitvorming te vergroten. Vaak hoeven deelnemers zich niet te identificeren waardoor de representativiteit van de meningen onduidelijk blijft. Het gevaar dat online bewust de meningsvorming wordt beïnvloed is reëel, gegeven de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2016 en het referendum over de Brexit (Cambridge Analytica).

Eenzijds is de informatiepositie van de gemiddelde burger verbeterd omdat hij dankzij het internet toegang heeft tot een enorme hoeveelheid informatie, maar anderzijds dreigt hij ook te verslechteren door de

afbraak van het pluralisme, door desinformatie en door algoritmische filterbubbels. De technologie is zo ver ontwikkeld dat kranten online niet alleen gepersonaliseerde advertenties naast de nieuwsberichten plaatsen, maar ook gepersonaliseerd nieuws. De digitale krantenlezer zit ongemerkt in zijn eigen

Onderzoeker Claes de Vreese van de Universiteit van Amsterdam denkt dat we de rol van twitteraars niet moeten onderschatten. "Kamervragen waren vroeger gebaseerd op een stuk uit De Telegraaf. Nu komt het van een kleine groep op Twitter. Politici moeten waakzaam zijn dat ze niet zelf bijdragen aan het uitvergrooten van iets wat misschien een klein geluid is." Toch blijkt uit onderzoek dat nieuwe initiatieven pas echt succesvol zijn, als ook de traditionele media een onderwerp oppikken. "Om echt groot te worden heb je meer nodig dan je eigen netwerk", zegt De Vreese.

informatiebubbel, maar denkt een objectieve blik op de wereld tot zich te nemen. Als iedereen in zijn eigen informatiebubbel komt te zitten, als Kamervragen min of meer per tweet kunnen worden 'besteld', als nepnieuws als basis voor besluitvorming dient, wat heeft dit dan voor gevolgen voor de democratie? Er ligt onder andere een belangrijke taak voor het onderwijs om burgers mediaweerbaar te maken en om een zekere mate van digitaal en technologisch burgerschap aan te brengen.

⁸ Zoeken naar Waarheid: over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk. Raad voor het openbaar bestuur, 9 mei 2019.

⁹ Interessante wetenschappelijke publicaties zijn *Algoritmes en Grondrechten* van M.J. Vetzo, Janneke H. Gerards en R. Nehmelman; *De Platformsamenleving* (2018) van José van Dijck, Thomas Poell en Martijn de Waal; *The Age of Surveillance Capitalism* (2018) van Shoshana Zuboff; en *The Black Box Society* (2015) van Frank Pasquale. Zie ook het WRR-rapport 'Big Data in een vrije en veilige samenleving', <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2016/04/28/big-data-in-eeen-vrije-en-veilige-samenleving>.

Het feit dat informatiestromen veranderen betekent ook dat het politieke vakmanschap verandert. Dit vakmanschap is namelijk grotendeels een kunde in het filteren van informatie, en het kneden van informatie tot een gewenst beeld. Dat vergt een zeker fingerspitzengefühl, waarin politici nieuwe vaardigheden moeten ontwikkelen.

Reflectievragen:

- *In hoeverre is de democratie kwetsbaarder geworden door digitalisering?*
- *Hoe kunnen lokale politici geholpen worden het debat zuiver te houden en het waarheidsgehalte van de berichten te kennen?*

Wat heeft de digitalisering voor gevolgen voor grondrechten als zelfbeschikking (vrijheid), privacy en non-discriminatie (gelijkheid), als een algoritme bepaalt dat je niet wordt toegelaten tot een opleiding omdat jouw type voorganger de studie niet heeft afgemaakt, of bepaalt dat jij niet in een dure auto kan rijden als je zwart bent? Data zijn 'vervuild' en biased omdat mensen biased zijn. Als we algoritmes laten werken met deze data, dan is het zeker dat de uitkomsten niet altijd juist, rechtmatig en rechtvaardig zijn. Wanneer de instantie die het algoritme inzet niet kan of wil laten controleren of er een ongewenste uitkomst is, dan staat het object van het algoritme – in casu de burger - met lege handen.

De AVG dwingt effectief tot data-minimalisatie. Daarmee wordt de persoonlijke levenssfeer beschermd. Echter, de noodzaak om ook online zekerheid te hebben over iemands identiteit groeit juist. Dat is immers de basis voor vertrouwen in het online verkeer. Er zijn daarom voorzieningen nodig die deze ogenschijnlijke spanning oplossen, zoals IRMA of een SelfSovereign Identity in de blockchain.

Actuele onderwerpen

De gemeente Amsterdam heeft aangekondigd dat zij begint met het screenen van algoritmes die op het territorium van de stad werkzaam zijn. Dus niet alleen de eigen algoritmen, maar ook die van bedrijven die zijn gevestigd in de gemeente. Amsterdam acht dit noodzakelijk om de verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor haar kaderstellende en handhavende taak. Dit is één voorbeeld van een mogelijke rolinvulling van het lokaal bestuur op het gebied van de veranderingen die onze rechtsstaat staat te wachten.¹⁰

Veel gemeenten hebben democratische vernieuwing vormgegeven door de participatieve democratie te versterken. Het is daarbij steeds opletten geweest welk effect zulke veranderingen hebben op de representatieve democratie; op de positie van raadsleden. Wanneer digitale tools worden ingezet is de impact groter en is des te meer voorzichtigheid nodig.

¹⁰ 'Amsterdam gaat algoritmes laten controleren: een goed idee met risico's', *Financieel Dagblad*, 3 maart 2019, <https://fd.nl/opinie/1291476/amsterdam-gaat-algoritmes-laten-controleren-een-goed-idee-met-risico-s>; Agenda Digitale Stad: een Digitale Stad voor én van iedereen, <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7396209/1/09012f9782867192>.

Reflectievragen:

→ Wanneer geeft de lokale overheid het goede voorbeeld wat betreft datahuishouding en transparantie van algoritmen?

→ Een algoritme is voor bepaalde bedrijven ook de basis voor een verdienmodel. Hoe ver kan een overheid gaan om daar transparantie over te eisen?

→ Zou de overheid digitale tools moeten inzetten? En zo ja, welke voorwaarden en spelregels zouden we daarbij moeten stellen?

Internationaal

De digitale transitie overstijgt niet alleen alle domeinen, maar ook landsgrenzen. Het is noodzakelijk om deze digitaliseringsvraagstukken te bezien in een internationale context. De economie is immers geglobaliseerd, cybercriminaliteit kan plaatsvinden vanaf de andere kant van de wereld en de platforms die de informatiestromen veranderen zijn veelal niet in Nederland gevestigd. Daarnaast zien we ook in geopolitiek opzicht een spanning ontstaan op de mogelijkheden die technologie en data bieden, zoals de strijd om Huawei goed illustreert.

De Verenigde Staten zien het als een "topprioriteit" om landen in de Europese Unie te overtuigen om geen netwerkkapparatuur van de Chinese telecomfabrikant Huawei te kopen.

"We zeggen dat jullie heel, heel erg voorzichtig moeten zijn", richtte een vertegenwoordiger van de VS zich dinsdag bij een bezoek aan Brussel tot de EU-landen. "We dringen erop aan niet te overhaasten en contracten met onbetrouwbare leveranciers uit landen zoals China te tekenen."

De Verenigde Staten beschuldigen Huawei er al maanden, zonder publiek bewijs, van dat apparatuur van het bedrijf wordt gebruikt om de Chinese spionage in het Westen te faciliteren. Huawei heeft dit altijd ontkend. Apparatuur van Huawei is te vinden in telecomnetwerken van Europese providers, waaronder in Nederland. Op dit moment werken telecombedrijven aan het toekomstige 5G-netwerk, de opvolger van het huidige 4G. – Bron: Nu.nl

Professor Jeroen van den Hoven (TU Delft, voorzitter denktank Europese Commissie) stelt dat het mogelijk is om publieke waarden zoals privacy, autonomie, zelfbeschikking en non-discriminatie te borgen, en tegelijkertijd de data-gedreven technologie in te zetten ten behoeve van welvaart en welzijn. Wanneer we de balans weten te vinden tussen deze twee krachten, dan hebben we een Europese alternatief ontwikkeld voor het Amerikaanse en Chinese model. Binnen Europa heeft Nederland alles in huis om hierin gidsland te zijn. We zouden er een internationaal exportproduct mee in handen hebben van vergelijkbare waarde als onze kennis op het gebied van watermanagement. Hij stelt ook dat de overheid deze zoektocht niet alleen met wet- en regelgeving kan stimuleren, maar ook met bijvoorbeeld de eigen inkoopstrategie.

Actuele onderwerpen

Tevens is de Europese Commissie actief bezig met de effecten van digitalisering. Of het nu gaat om het uitdelen van boetes aan de Big Five, het aanstellen van een High Level Expert Group on Fake News of het schrijven van een Europese strategie voor mensgerichte AI, ook lokale overheden moeten zich verhouden tot deze ontwikkelingen.

Lokale overheden gaan daarom allianties aan op internationaal en Europees gebied om tegenwicht te kunnen bieden aan deze krachtmetingen op wereldschaal. Samenwerking kan leiden tot verbeterde inzichten, zoals de manier waarop er dient te worden omgegaan met platformen als Uber en AirBnB, maar ook tot een sterker draagvlak voor lobbydoelen.

Digitalisering binnen de overheid

De overheid zelf is in haar taakuitoefening partij in de ontwikkeling van de informatiesamenleving; als dienstverlener (balies hebben bijvoorbeeld een 'digital twin' gekregen met het digitale loket), als speurder en handhaver (de politie experimenteert met de inzet van drones), als wetgever, maar ook als inkoper. En vaak onderbelicht: als eigenaar van enorme hoeveelheden (gevoelige, want persoonsgebonden) data.

Hoe ver de overheid zelf mag gaan in het benutten van de digitaliseringsmogelijkheden is onderwerp van discussie. De overheid zou effectiever kunnen zijn als de verschillende uitvoeringsdiensten meer data zouden mogen delen, maar vaak is bij wet bepaald dat dit niet mag. Het is namelijk een politieke keuze om geen alwetende overheid te willen zijn, omdat het de vrijheid van burgers ernstig zou aantasten.

Toch is het voor een overheid om tal van redenen noodzakelijk om mee te gaan in de digitale transitie (aantrekkelijke werkgever, effectieve taakuitvoering, behoorlijk bestuur, etc). Binnen de wettelijke kaders zien we een overheid van twee verschillende snelheden wat betreft de digitale transitie: de datahuishouding en -infrastructuur is soms verre van modern, terwijl er ook geïnvesteerd wordt in experimenten met AI, eHealth en zelfrijdende auto's. Echter, wanneer de datahuishouding en data-infrastructuur niet up-to-date zijn, zal de innovatie niet zo'n vlucht nemen als gewenst. Er is namelijk een afhankelijkheid tussen de twee en tal van innovatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen blijven dan ook uit.

Belastingplannen van het kabinet zouden weleens niet uitgevoerd kunnen worden doordat ICT-systemen ze niet kunnen verwerken. De energiebelasting, verhuurdersheffing en de schenk- en erfbelasting kunnen wel eens op de lange baan worden geschoven, meldt de Volkskrant. ICT-ondernemer René Veldwijk noemt het een 'noodsituatie.' – Bron: Eenvandaag.nl 18-06-18

Actuele onderwerpen

Zulke afwegingen voor overheidshandelen behoeven uitgangspunten en richtlijnen. Een voorbeeld van een initiatief om zulke handvatten te bieden is de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur, voortgekomen uit de agenda NL DIGIbeter en het Interbestuurlijk Programma (IBP). Deze code wordt momenteel opgesteld en inventariseert welke publieke waarden moeten worden meegenomen om te komen tot goed openbaar bestuur in de informatiesamenleving.

Digitalisering biedt grote kansen voor de gemeente als meest nabije overheid, doordat de drempel tot prettig contact flink verlaagd kan worden. Inwoners en ondernemers profiteren hiervan en gemeenten werken hard om dit mogelijk te maken. Vanuit die gedachte zijn immers ook de Omgevingswet en het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) ontstaan. Wel is het belangrijk om te onthouden dat kostenbesparing en efficiëntie niet de enige criteria moeten zijn in dit soort ontwikkelingen: publieke waarden staan voorop.

Reflectievragen:

→ Hoe zorg je ervoor dat je exact weet wat de technologie behelst, zodat je weet hoe je erop wilt reageren vanuit de verschillende rollen die een overheid heeft?

→ Wanneer ben je een betrouwbare overheid, een die niet om de tuin te leiden is?

De VNG en haar leden

De samenleving verandert en het is aan de overheid om deze verandering te duiden en erop te reflecteren, de kansen die de verandering biedt te pakken en diezelfde kansen beter mogelijk te maken. Het is belangrijk om te constateren dat niet beslissen ook beslissen is: de verandering is al gaande en het wordt geleidelijk lastiger om nog invloed uit te oefenen.

Gemeenten hebben dankzij de decentralisaties meer taken gekregen en daarmee ook een grotere verantwoordelijkheid. Wereldwijd zien we een emancipatie van het lokaal bestuur, onder andere aangevoerd door Benjamin Barber. Dat is een interessante ontwikkeling in een tijd van wereldwijde trends en connectiviteit. Gemeenten durven hun nek uit te steken door in pilots, living labs en field labs de nieuwe mogelijkheden te verkennen. Zo worden er nieuwe oplossingen ontwikkeld voor maatschappelijke vraagstukken met behulp van data en technologie. Ruimte voor verbetering is erin gelegen dat de pilots vaak op lokale schaal plaatsvinden, ieder voor zich, en zelden cross-sectoraal zijn ingestoken, waardoor de kennis van de ene gemeente verloren gaat voor de andere en de oplossingen minder effectief zijn dan mogelijk is. Er is daarom grote behoefte aan kennisdeling, samenwerking, versnelling en een breed gevoelde noodzaak om pilots beter te begeleiden naar opschaling. De inzet van de VNG op een gezamenlijke innovatiestrategie is een bescheiden eerste stap in de goede richting.

Publieke waarden

Uit: Opwaarderen (Rathenau Instituut)

Privacy

Veiligheid

Autonomie

Rechtvaardigheid

Menselijke waardigheid

Controle over technologie

Machtsverhoudingen

De digitale transitie is niet alleen een aangelegenheid van de commissie Informatiesamenleving, maar een gedeelde met alle andere commissies. In alle domeinen wordt immers data en technologie ingezet. Zo wordt het digitale huishoudboekje uitgerold om de schuldenproblematiek aan te pakken, werkt de Nationale Politie met 'de tafel' om met big data fraude op te sporen en wordt in de zorg het medisch dossier digitaal toegankelijk gemaakt. Hoe verschillend de domeinen ook zijn, vaak is de ingezette technologie vergelijkbaar en de (ethische, juridische en technische) vraagstukken daarom ook. Dat vraagt om een gezamenlijke visie en soms om een gezamenlijke aanpak, ook tussen gemeenten.

Ten slotte zien we ook dat gemeenten bewust zijn van de *technology push* van de markt en de publieke waarden die soms onder druk kunnen komen te staan. Zij zetten zich actief in voor de ontwikkeling van digitale burgerrechten¹¹ en principes voor de digitale samenleving.¹² Ze nemen het voortouw in het verkennen van de kaders en regulering die hand in hand dient te gaan met innovatie. Ook op dit vlak zou een gezamenlijk optrekken van gemeenten de rol die het lokaal bestuur kan spelen versterken. Wanneer de Buitengewone ALV in november a.s. instemt met de 'principes voor de digitale samenleving' stelt de VNG en haar leden zich proactief op in de publieke waardendialoog.

Gemeenten kunnen met kracht een leidende rol vervullen wanneer zij uitgerust met kennis en feiten aan de beslissende tafels kunnen plaatsnemen. Het is een uitdaging om die kennis in voldoende mate in huis te halen en te doen ontwikkelen. De ontwikkelingen gaan namelijk snel, deskundigen zijn schaars, de coördinatie op pilots is afwezig en de middelen zijn beperkt. Daarnaast vraagt het ook moed om deze grote thema's op te pakken terwijl de consequenties niet altijd volledig kenbaar zijn. Een gezamenlijke onderzoeksagenda, idealiter interbestuurlijk of zelfs nog breder afgestemd, zou de positie van het lokaal bestuur zeker ten goede komen.

Reflectievragen:

- *Wat maakt dat gemeenten het verschil kunnen maken in het sturen van de digitale transitie?*
- *Hoe borgt de VNG terugkerende reflectie op de veranderingen die gaande zijn?*
- *Wat is de rol van het lokale bestuur in het vinden van een balans tussen publieke waarden en innovatie? Wat is het handelingsperspectief?*

¹¹ <https://citiesfordigitalrights.org/cities>

¹² <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/brieven/principes-voor-de-digitale-stad> & <https://www.vngrealisatie.nl/nieuws/principes-voor-de-digitale-stad-0> & <https://www.vngrealisatie.nl/nieuws/gemeenten-aan-de-slag-met-ontwikkeling-principes-voor-de-digitale-stad>